



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O ORÇAMENTO DE ESTADO

por

Sandra Paula Gonçalves Fernandes Rolo

Orientadora

Professora Doutora Maria Eduarda Azevedo

Dissertação do Mestrado Profissionalizante em Ciências Jurídico-Financeiras

2018

Agradecimentos

Em especial à orientadora desta dissertação, a Professora Doutora Maria Eduarda Azevedo pela disponibilidade demonstrada desde o primeiro momento, pelas palavras de incentivo e de apoio e o seu enorme saber que me foi transmitindo ao longo destes dois anos tão difíceis e cansativos.

Mesmo, quando eu não sabia que caminho tomar na elaboração do presente trabalho, soube sempre orientar-me, esclarecer e dar sugestões que, em muito, contribuíram para a sua melhoria e enriquecimento.

Aos meus pais e irmã que tiveram uma enorme paciência para me ouvir e aturar as minhas frustrações e mau-humor e pelo constante apoio incondicional e compreensão ao longo da minha vida.

A todo o pessoal da Biblioteca da Procuradoria-Geral da República e aos colegas da Biblioteca da Assembleia da República pela disponibilidade, atenção e amabilidade com que sempre trataram a autora.

Às minhas amigas, Conceição Moraes, Emília Baptista e Manuela Bettencourt que me deram tantos “puxões de orelhas” para concluir este trabalho e sei que posso contar sempre com a sua amizade.

Índice

Lista de abreviaturas	6
Resumo	7
Abstract	9
Introdução	11

PARTE I

A PROVISÃO PÚBLICA DE BENS E SERVIÇOS

CAPÍTULO I

O fundamento da provisão pública

1. A função produtora e prestadora do Estado.....	13
1.1. O seu contexto	13
1.2. A participação directa estadual no processo económico	14

CAPÍTULO II

A metamorfose do Estado e a Europa

1. A Nova Gestão Pública	16
1.1. O novo pensamento na actuação estadual	16
1.2. As grandes inovações da Nova Gestão Pública	19
2. A integração europeia e a mudança em Portugal	21
2.1. O aparecimento de um Estado mínimo	22

CAPÍTULO III

A contratualização das tarefas públicas

1. As Parcerias Público-Privadas (PPP) – Instrumento de provisão pública	23
1.1. O país pioneiro	24
1.2. As PPP e a Europa	26
1.3. A implementação das PPP em Portugal	28
1.4. Um conceito polissémico	31
1.5. As principais características das PPP	34
1.6. As diferentes tipologias	37
1.7. A vertente financeira estatal	38
2. A crise financeira e o efeito nas PPP	39
2.1. A Troika e a avaliação das PPP	39
2.2. A exigência de um enquadramento legal e institucional próprio	41
Quadro 1 - Aspectos distintivos entre as duas modalidades de provisão pública	44

PARTE II
A ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

CAPÍTULO I
O Orçamento de Estado

1. O enquadramento legal do Direito Financeiro Público	46
1.1. O Direito Constitucional e o Orçamento de Estado.....	48
1.2. A proeminência do Direito Comunitário	50
1.3. Lei de Enquadramento Orçamental	53
1.4. As obrigações decorrentes de lei ou de contratos	56
1.5. Lei das Grandes Opções	57
1.6. Orçamento de Estado	58
1.6.1. O processo evolutivo	59
1.6.2. As suas dimensões	61
a) A política	62
b) A jurídica	63
c) A económico-financeira	64
d) A técnica	65
2. O Orçamento de Estado e as suas duas componentes	66
2.1. A autorização de despesas públicas a realizar	67
2.2. A autorização para a cobrança de receitas públicas	68

PARTE III
A INTERACÇÃO ENTRE AS PPP E O ORÇAMENTO DE ESTADO

CAPÍTULO I
O novo contexto do Direito Financeiro Público

1. Uma nova visão sobre a despesa pública	69
2. A interligação entre a programação económica e a decisão orçamental ...	70
3. O apelo a uma escolha racional e económica e as Parcerias Público-Privadas	72

CAPÍTULO II
A influência das Parcerias Público-Privadas nos ditames do Direito Financeiro Público

1. O vazio orçamental no novo modelo de provisão pública	73
2. A reforma nos princípios orçamentais estruturantes	74
2.1. Anualidade e plurianualidade	74
2.1.1. O porquê da plurianualidade	75
2.2. Plenitude orçamental (unidade e universalidade)	77
2.3. A transparência orçamental	78

2.3.1. A desorçamentação	81
2.3.2. As novas regras da transparência e da plenitude orçamentais	83
2.4. Princípio da economia, eficiência e eficácia, “três Es” ou da boa gestão financeira.....	85
2.4.1. O dever da boa gestão nas Parcerias Público-Privadas	86
2.5. Equidade intergeracional	88
2.5.1. Que relevância tem a equidade intergeracional nas Parcerias Público-Privadas?	92
2.6. A sustentabilidade das finanças públicas	93
2.6.1. Como se alcança o <i>dever ser</i> sustentável nas Parcerias Público-Privadas	96

CAPÍTULO III

O planejamento e a execução das receitas e das despesas públicas

1. A emergência de um novo sistema de orçamentação	99
1.1. O planejamento e a eficiência gestonária	100
1.2. A reforma no sistema de orçamentação pública	101
1.3. As vantagens de um quadro de programação orçamental plurianual .	103
1.4. “ <i>Nada se perde, tudo se transforma</i> ” e a orçamentação por programas	105
2. A utilidade da orçamentação por programas	108
Quadro 2 - Comparação entre a orçamentação pública tradicional e a orçamentação por programas	110
3. Existe alguma interligação entre as PPP e o Orçamento de Estado?	112
4. O novo sistema de informação contabilística e financeira do Estado	113
4.1. A tripla estrutura do sistema de contabilidade pública	114
4.2. A nova contabilidade pública e as PPP	116
Figura 1 - O Orçamento de Estado em toda a sua plenitude	118
5. As PPP e o futuro	120
Síntese conclusiva	121
Bibliografia	128

Lista de abreviaturas

AP	Administração Pública
CRP	Constituição da República Portuguesa
FMI	Fundo Monetário Internacional
JO	Jornal Oficial
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
<i>MoU</i>	Memorando de Entendimento (Memorandum of Understanding)
NGP	Nova Gestão Pública
Ob. cit.	Obra citada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
P.	Página
PAEF	Programa de Ajustamento Económico e Financeiro
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PPP	Parcerias Público-Privadas
SNC-AP	Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas
TC	Tribunal de Contas
UE	União Europeia
<i>VfM</i>	Value for Money

Resumo:

Nas últimas décadas, devido ao elevado volume de dívida pública e de défices, à crise financeira que atravessamos desde 2008 e à necessidade de contenção e redução na despesa pública, assistimos no nosso país a um processo contínuo de reformas quer na contratação pública, como nas organizações, administrativa e financeira, do Estado enquanto produto de uma notória influência das recomendações e orientações veiculadas pelos vários organismos internos e instituições europeias e internacionais como o Tribunal de Contas, a União Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e de uma nova concepção de Estado, a Nova Gestão Pública.

Esta dissertação procura identificar e analisar a relação existente entre as Parcerias Público-Privadas e o Orçamento de Estado enquanto institutos que, embora, pertençam a diferentes domínios jurídicos - o administrativo e o financeiro existe, de facto, um elemento comum a estas duas realidades, a despesa pública.

As Parcerias Público-Privadas surgem, em sequência à mutação do Estado empresário para o Estado regulador, como novo modelo de contratação pública onde os sectores, público e privado celebram um contrato, com um período de duração bastante alargado - 20 a 30 anos, através do qual o contraente privado se obriga a construir uma infra-estrutura ou a desenvolver uma actividade tendente à satisfação das necessidades colectivas e, em contrapartida o contraente público assegura uma remuneração adequada ao privado.

Da decisão de contratar surge um encargo financeiro de longo prazo que implica a utilização de dinheiros públicos durante vários exercícios orçamentais, é aqui que se consubstancia a ligação com o Orçamento de Estado, uma vez que este apresenta toda a actividade financeira do Estado e é composto por dois elementos, as receitas e as despesas públicas.

Esta relação entre estes dois institutos jurídicos assume uma particular importância no âmbito das finanças públicas e da sua sustentabilidade, na exacta medida em que atendendo a que os encargos financeiros gerados neste modelo de provisão pública se prolongam em orçamentos futuros, circunstância essa que condiciona a margem de liberdade na decisão orçamental. Pelo que, em plena situação de contenção orçamental em que nos encontramos, mais do que nunca os decisores, político e financeiro devem, aquando da contratualização das PPP, ponderar a economicidade, a eficácia, a eficiência e a utilidade

da despesa pública, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras e assegurar o seu direito ao mínimo de uma existência condigna.

Perante o actual cenário de transformações na Administração Pública, este trabalho também estuda a implementação de um orçamento por programas, a introdução da vertente económica no sistema de contabilidade pública conferindo assim uma informação financeira mais detalhada, fiável e útil para a tomada de decisões e quais as repercussões no enquadramento orçamental e contabilístico nas Parcerias Público-Privadas.

Palavras-chave: Provisão pública, Nova Gestão Pública, Parcerias Público-Privadas, Orçamento de Estado, sustentabilidade das finanças públicas.

Abstract:

In the last decades, due to the high volume of public debt and deficits, the financial crisis we have been experiencing since 2008 and the need to restrain and reduce public spending, we have seen in our country a continuous process of reform both in public procurement and in the administrative and financial organization of the State, as a notable product of the influence of the recommendations and guidelines issued by various internal bodies, European and international institutions such as the Court of Auditors, the European Union, the Organization for Economic Co-operation and Development, as well as a new conception of State, the so-called *New Public Management*.

This dissertation seeks to identify and analyze the relationship between Public-Private Partnerships and the State Budget, which belong to different legal domains - administrative and financial – but share a common element, namely public expenditure.

As a result of the transition from the “businessman” State to the “regulator” State, Public-Private partnerships are emerging as a new model of public contracting where the public and private sectors conclude a contract with a relatively long duration - 20 to 30 years, through which the private contractor undertakes to build an infrastructure or to develop an activity to meet collective needs and, in return, the public contractor ensures an adequate return.

The decision to establish a contract creates a long-term financial responsibility that entails the use of public money during several fiscal years, wherein the connection with the State Budget lies, since all financial activity of the State is represented in the Budget through two perspectives: public revenue and expenditure.

This relationship between these two legal institutes is of particular importance in the area of public finances and their sustainability, precisely because, given that the financial burden generated by this model of public provision is prolonged in future budgets, this circumstance limits the degree of freedom for budgetary decision-taking. Therefore, in the context of budgetary restraint we are faced with, more than ever, policy and financial decision-makers should, when contracting PPPs, consider the cost-effectiveness, efficiency, effectiveness and utility of public expenditure, in order to not excessively burden future generations and ensure their right to a reasonably decent existence.

Given the current scenario of changes to Public Administration, this work also examines the implementation of a program budget, the introduction of the economic aspect in the public accounting system, thus providing more detailed, reliable and useful financial information for decision making and which repercussions on the budget and accounting framework in Public-Private Partnerships.

Keywords: Public Procurement, *New Public Management*, Public-Private Partnerships, State Budget, sustainability of public finances.

INTRODUÇÃO

A escolha das matérias para a elaboração da presente dissertação no âmbito do mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras foi efectuada pelo interesse especial que suscita à autora e pelas funções que desempenha na sua actividade profissional.

Os temas das Parcerias Público-Privadas e do Orçamento de Estado, embora já bastante debatidos na doutrina, continuam sempre actuais e com uma enorme relevância, dado o actual cenário das finanças públicas e a reforma do processo orçamental e do sistema de contabilidade pública em curso.

Estes dois institutos jurídicos, na verdade, englobam de domínios jurídicos diferentes e tão distintos e abrangentes – Direito Administrativo e o Direito Financeiro Público. Mas, como veremos têm pontos de intersecção que consistem na realização da despesa pública, na exacta medida em que é através do dispêndio de recursos financeiros que se assegura o cumprimento da obrigação contratual que é da responsabilidade do contraente público, o pagamento da remuneração dos privados, na prossecução do interesse público e do bem-estar social enquanto finalidade última da actuação do Estado na sociedade.

O trabalho encontra-se estruturado em três partes. Na primeira analisamos o fundamento da provisão pública de bens e serviços, a integração de Portugal na então Comunidade Económica Europeia e a interpenetração das normas europeias no direito pátrio e, como consequência a transformação de um Estado interventor directo no processo económico para um Estado regulador, o desenvolvimento de um novo modelo económico de Estado, influência da teoria da Nova Gestão Pública no novo pensar na actuação estadual e a criação de novos métodos na provisão pública de bens e serviços como as PPP.

A implementação das PPP enquanto instrumento dinâmico, versátil e de aplicação multi-sectorial implicou alterações tanto no regime jurídico da contratação pública como na orgânica da Administração Pública.

A segunda parte é destinada ao estudo do Orçamento de Estado, enquanto elemento integrante do Direito Financeiro Público, pelo que se estuda o enquadramento legal deste ramo jurídico, o seu processo evolutivo, as suas dimensões, as despesas e as receitas públicas.

E, por último na terceira parte é desenvolvida a interacção existente entre as PPP e o Orçamento de Estado, a dependência entre a programação económica e a decisão orçamental, a reforma dos princípios orçamentais estruturantes, o fenómeno da desorçamentação nas PPP, a implementação de uma orçamentação por programas, um sistema de contabilidade pública mais transparente, completo e eficiente, a sua importância nas PPP e estas enquanto traço marcante na *desintervenção* pública na economia e como uma mais-valia para a actuação do Estado nas várias incumbências fundamentais da sua responsabilidade.

A autora não acolhe o Novo Acordo Ortográfico da língua portuguesa, no entanto quando reproduz os entendimentos dos vários autores respeita a sua escrita.

PARTE I

A PROVISÃO PÚBLICA DE BENS E SERVIÇOS

CAPÍTULO I

O fundamento da provisão pública

1. A função produtora e prestadora do Estado

1.1. O seu contexto

É a própria Lei Fundamental que dispõe que, ao Estado, através dos seus inúmeros serviços e departamentos, são cometidas diversas incumbências necessárias para a prossecução do interesse público¹, conforme se encontram prescritas nas várias alíneas dos seus artigos 9.º e 81.º, conjugados com outros preceitos do mesmo dispositivo legal. Estas normas consubstanciam que a provisão pública de bens e serviços deve ser e é concretizada através de prestações materiais públicas.

Na realidade, o texto constitucional acolhe tanto a função produtora e prestadora do Estado como a reguladora.

Seguindo esta linha de pensamento, toda a actuação estadual teve na economia, até 1982, como fundamento a concepção de Estado Social ou Estado Providência (*Welfare State*), através da qual o Estado/Administração Pública², enquanto garante da prossecução do interesse público, do bem-estar social e da qualidade de vida dos cidadãos³ e, atendendo a que alguns dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais - os denominados direitos fundamentais positivos - não são exequíveis *per si*, logo o Estado se encontra

¹ No entendimento de Diogo Freitas do Amaral, este parâmetro constitui o primeiro princípio da actividade administrativa que se encontra plasmado no n.º 1 do artigo 266.º da CRP, "*é o princípio motor da Administração pública. A Administração actua, move-se, funciona para prosseguir o interesse público. O interesse público é o seu único fim*".

Questiona-se, ainda, o autor "O que é o *"interesse público"*? O mesmo refere que "*pode definir-se o interesse público como o interesse colectivo, o interesse geral de uma determinada comunidade, o bem-comum*" (sublinhado nosso).

Prossegue o mesmo autor que a noção de interesse público "*traduz, portanto, uma exigência - a exigência de satisfação das necessidades colectivas*" e "*é uma noção de conteúdo variável: o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tido por inconveniente pode amanhã ser considerado vantajoso. Não é possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível, ne varietur*", Curso de Direito Administrativo, Vol. II, ob. cit. p. 33, 35 a 37.

² Em sentido amplo inclui a administração central, regional e local.

³ Correspondem às incumbências prioritárias do Estado, nos termos da al. d) do artigo 9.º e al. a) do artigo 81.º da Lei Fundamental.

vinculado a um “*dever de agir*”⁴, ou seja, ao “*Estado incumbe não apenas «respeitar» os direitos e liberdades fundamentais, mas também «garantir a sua efectivação»*”⁵ (negrito dos autores).

Ora, neste quadro, os órgãos e serviços públicos na sua actuação têm que concretizar uma “*postura activa para os fazer valer como elemento objectivo da República e de um Estado de direitos e liberdades*”⁶, sendo estes “*o fundamento, o limite e o critério de uma actuação económica estadual*”⁷.

No entanto, a partir da revisão constitucional de 1982, a função prestativa tem vindo, paulatinamente, a perder a sua importância por diversos factores como a integração de Portugal na União Económica e Monetária e, consequentemente a exigência europeia de atenuação da intervenção pública na economia e de valorização dos mecanismos de mercado e, por fim, o fenómeno da globalização da economia.

1.2. A participação directa estadual no processo económico

De modo, a proporcionar a uma sociedade em constante mutação e cada vez mais consciente da titularidade dos seus direitos fundamentais reconhecidos na *Grundnorm*⁸, mas também mais insatisfeita e egoísta, o Estado, através dos seus órgãos e serviços, necessita de responder convenientemente às exigências e expectativas dos cidadãos, mas para esse propósito são necessárias infra-estruturas que permitam a produção bens e a prestação de serviços colectivos⁹.

Atendendo a que a produção destes bens e serviços é incompatível com uma lógica de mercado, o Estado avocou para si um elevado e crescente número de tarefas e detinha

⁴ D'Alte, Sofia Tomé, A Nova Configuração do Sector Empresarial e a Empresarialização dos Serviços Públicos, ob. cit., p. 39.

⁵ Canotilho, J. J. Gomes Canotilho e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, ob. cit., p. 208.

⁶ Canotilho, J. J. Gomes Canotilho e Moreira, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. I, ob. cit., p. 277.

⁷ Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, ob. cit., p. 149.

⁸ O acesso universal, equitativo, contínuo e tendencialmente gratuito a todos os cidadãos a bens e serviços de interesse geral como a saúde, a educação, a justiça, o ambiente, a assistência social, a melhores acessibilidades, entre outros, ou seja, bens públicos, cuja necessidade é notada por um número significativo de sujeitos, é de uso não rival e a utilização dos bens por um cidadão não interfere o consumo por outro.

⁹ Como ensina António de Sousa Franco estes “*só serão criados, sustentados e oferecidos por sujeitos desinteressados e tendencialmente dotados de autoridade, que definam e imputem as utilidades que eles prestam e possam cobrar coactivamente o respectivo montante*”, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 27.

mesmo o predomínio ou monopólio de algumas actividades empresariais consideradas como sectores básicos da economia - a banca, os seguros, a siderurgia, a petroquímica, os transportes aéreos, marítimos e fluviais, a electricidade, as telecomunicações e os meios de comunicação social, actuando como se tratasse de um comum agente económico ou empresário¹⁰.

Toda esta intervenção do Estado, nos diversos estádios do processo económico enquanto financiador, produtor, prestador e fiscalizador exigiu a realização de avultados investimentos, a criação de uma extensa, considerável e complexa “*máquina*” empresarial estadual, o que conduziu inevitavelmente a uma estrutura produtiva de dimensões desmesuradas.

Ao contrário do que se possa pensar, a ingerência directa e dirigista estadual na economia teve repercussões bastante negativas na sustentabilidade das finanças públicas, na estrita medida que o Estado dispõe de recursos públicos limitados e as prestações de facto tendentes à materialização da provisão pública de bens e serviços absorveram uma parte substancial dos fundos financeiros públicos. Ou melhor, a natureza prestativa do Estado teve como consequência o aumento da despesa e da dívida públicas, o desequilíbrio orçamental, condições que evidenciaram a trajectória insustentável das finanças públicas.

Pelas razões atrás referenciadas e, mesmo com uma actuação directa no processo económico bastante reduzida, a verdade é que o Estado nunca se poderá desvincular da prossecução do interesse público e do bem-estar social, pelo que, existirá sempre uma relação tripartida entre estado, economia e sociedade.

A par da escassez de recursos financeiros existente, o Governo - órgão de condução da política geral do país e órgão superior da Administração Pública¹¹ enfrenta outras condicionantes como a imposição, por parte das instituições europeias, de políticas com fortes constrangimentos orçamentais, de limites à dívida pública decorrentes do elevado nível de endividamento público e dos défices estruturais dos Estados-membros, com a finalidade de se alcançar a sustentabilidade e a consolidação das finanças públicas.

¹⁰ Segundo Sofia Tomé D'Alte, “*o legislador instituía assim uma garantia do sector público, o qual operava nestes sectores de forma exclusiva, sem qualquer tipo de concorrência*”, A Nova Configuração do Sector Empresarial e a Empresarialização dos Serviços Públicos, ob. cit., p. 78

¹¹ Artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa.

Todos estes circunstancialismos exigem por parte dos órgãos do Estado uma ponderação de escolhas, de compromissos e de prioridades¹² públicas, de erigir um novo modelo económico e social de Estado onde este deve reconfigurar as suas funções e tarefas, de apelar à intervenção dos privados na produção e prestação de bens e serviços públicos, bem como instituir uma cultura de gestão pública assente em pilares de transparência e de responsabilidade e, em sequência, conceber um meio mais eficiente, dinamizador e economicamente sustentável para a provisão pública, com o intento de satisfazer as necessidades colectivas e, que simultaneamente permita uma maximização e optimização dos fundos públicos.

CAPÍTULO II

A metamorfose do Estado e a Europa

1. A Nova Gestão Pública

1.1. O novo pensamento na actuação estadual

As condições acima identificadas revelaram as fragilidades e as ineficiências do antigo sistema de actuação dos serviços e organismos do Estado e favoreceram a adopção de uma nova concepção de Estado - a *New Public Management* ou *Nova Gestão Pública*¹³ (adiante NGP), esta fundamenta-se na tríade privatização/ liberalização/ desregulamentação da economia e, no nosso entendimento deve ser, ainda, incluída a empresarialização¹⁴.

Este modelo substancializa a transposição da filosofia, dos princípios fundamentais e das metodologias da gestão privada como a cultura de gestão profissional, com

¹² Como nota Fernando Araújo, *“o total dos meios disponíveis é insuficiente para o total das necessidades; dito de outra maneira, a procura potencial de meios que satisfazem necessidades excede sempre a oferta potencial desses meios, visto que a quantidade de necessidades que suscitam o nosso esforço se renova e aumenta incessantemente, mesmo quando multiplicamos os meios nos quais apoiamos esse esforço”*, Introdução à Economia, ob. cit., p. 20.

¹³ Nas palavras de Nuno Cunha Rodrigues, *“o New Public Management é neutral do ponto de vista ideológico. Foi aplicado por governos conservadores, neo-liberais, sociais-democratas e socialistas. Sendo certo que o New Public Management visa reduzir o peso do sector público, as suas ideias foram também para fortalecer o Estado Social e torná-lo mais eficiente”*, in Breves notas em torno do Estatuto do Gestor Público: *a caminho do New Public Management?*, ob. cit., nota de rodapé n.º 112, p. 425 e 426.

¹⁴ Cabral, Nazaré da Costa, A *“New Public Governance”* e a inovação social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas, ob. cit., p. 255.

indicadores de desempenho (*performance*), orientada para o planeamento, a transparência, a qualidade de serviços e bens e, sob uma perspectiva do binómio custo - benefício, fomento da optimização de todos os recursos utilizados e promoção de uma lógica de responsabilização dos vários intervenientes quer na actividade administrativa como na financeira.

Enquanto *“novo paradigma “gestionário” da Administração pública, a nova gestão pública (NGP) não podia deixar de afetar o lugar e o perfil tradicional do direito administrativo como direito da Administração pública”*¹⁵. Por isso, desse movimento emergiu uma reforma na organização administrativa estatal, com a inclusão de estratégias, de medidas e de práticas oriundas da gestão privada na qual resultou a formulação e a aplicação de novas ferramentas de gestão financeira e de pessoal, bem como na área da contratação pública, tendo-se verificado uma *“separação entre a esfera da política (a quem compete definir o que a Administração faz) e a esfera da Administração a que compete definir como se faz”*¹⁶.

Na gestão financeira do Estado também se sentiram os impactos da NGP, até então, como bem nota Vital Moreira a administração financeira *“assentava na centralização e hierarquização, na reduzida autonomia financeira dos serviços, na desresponsabilização dos dirigentes, na preocupação suprema com a segurança e com o controlo da legalidade da gestão financeira, com reduzida ou nenhuma preocupação com a economia e eficiência das despesas públicas, com a frequência de controlos financeiros “a priori”*.

A *“nova gestão pública” em matéria financeira acentua pelo contrário a descentralização da gestão financeira, a atribuição de orçamentos agregados, o alargamento da autonomia financeira, a responsabilidade financeira dos dirigentes dos serviços, a prioridade à racionalização e eficiência das despesas públicas, a precedência de estudos prévios de impacto financeiro dos programas públicos e das decisões administrativas, a preferência pelos controlos “a posteriori” em relação aos controlos “a priori”, a ênfase na avaliação do desempenho, a retribuição do bom desempenho financeiro dos serviços e penalização do mau desempenho”*¹⁷.

¹⁵ Moreira, Vital, Nova gestão pública e direito administrativo, ob. cit., p. 174.

¹⁶ Moreira, Vital, Nova gestão pública e direito administrativo, ob. cit., p. 176.

¹⁷ Moreira, Vital, Nova gestão pública e direito administrativo, ob. cit., p. 186 e 187.

Significa que, nesta nova fase da administração financeira do Estado é exigida uma constante monitorização da gestão e de responsabilidades, o que requereu mudanças profundas na estrutura organizacional dos órgãos e serviços estaduais, na criação de novas entidades independentes de acompanhamento e de controlo para uma permanente e rigorosa avaliação da actuação dos gestores da *res publica*.

Como veremos, a NGP foi a grande impulsionadora das modificações que têm vindo a ocorrer tanto no direito administrativo - nas governação, provisão e contratação públicas, como no direito financeiro - no estabelecimento de um Orçamento de Estado plurianual, por programas e de um sistema contabilístico público¹⁸ mais minucioso, completo e abrangente.

Por influência deste novel sistema de gestão foi criada e desenvolvida uma via alternativa de provisão de bens e serviços públicos que funciona *“como suporte do exercício e implementação da política económica”*¹⁹ - as PPP.

Este instrumento de provisão pública permite ao Estado a *“reconfiguração da vocação e das funções do Estado, e respectiva recentragem em tarefas predominantemente reguladoras, quer ao nítido reforço da participação privada na governação pública, com a transferência das tarefas de produtor e prestador para a esfera privada”*²⁰. E, ainda proporciona a realização de grandes investimentos sem o dispêndio imediato de fundos públicos.

Todavia, o Estado terá sempre que suportar os encargos financeiros determinados no clausulado contratual das PPP, cujos pagamentos serão diluídos em vários exercícios orçamentais. E é aqui que se encontra a interligação destes domínios jurídicos, as PPP e o Orçamento de Estado e que será tratada detalhadamente nesta investigação na Parte III.

Além, das restrições orçamentais derivadas da elevada dívida e do défice públicos acresce um outro aspecto que é importante evidenciar, a dificuldade dos Estados se financiarem junto das instituições bancárias, dada a transformação, em 2011, de uma crise económica e financeira para uma crise de dívidas soberanas. O que ditou um considerável

¹⁸ Sobre o desenvolvimento dos sistemas de orçamentação e de contabilidade pública enquanto ferramentas de gestão concretizaremos detalhadamente na Parte III, Capítulo III.

¹⁹ Cabral, Nazaré da Costa, As Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 27.

²⁰ D'Alte, Sofia Tomé, A Nova Configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos, ob. cit., p. 348.

recurso a este modelo de provisão pública na construção de rodovias, nos sectores ferroviário e saúde.

1.2. As grandes inovações da Nova Gestão Pública

Na verdade, esta concepção promove uma economia mista de mercado e de concorrência onde os sectores, público e privado, conjugam esforços e partilham conhecimentos, a introdução de uma cultura de empresarialização, de gestão e de responsabilização no Estado. Quer isto dizer, se a relação funcional entre o Estado e os privados, for bem estruturada e delimitada, com os objectivos a concretizar devidamente pormenorizados, quantificados e, tendo em conta os meios e os recursos disponíveis *“pode saldar-se em importantes melhorias de bem-estar uma vez que, dessa forma, não só se promove a aproximação entre os benefícios e as respectivas contribuições, como também se minimizam “falhas de intervenção””*²¹ e, por fim, proporcionar uma optimização e uma correcta utilização dos escassos recursos públicos.

Como OCDE refere que as PPP apesar de serem um fenómeno global relativamente recente²²⁻²³, a realidade é que, no ano de 2009, este modelo de contratualização pública já assumia uma enorme relevância, na medida em que mais de metade dos países membros daquela organização, precisamente 17 incluindo Portugal recorriam a este tipo de provisão pública²⁴.

Na NGP, a provisão pública de bens e serviços assenta em critérios de racionalidade económico-financeira, por forma a garantir uma melhor e eficiente alocação dos valores públicos e, desta forma gerar ganhos de economia, de eficácia e de eficiência - o *Value for Money*. Ou seja, fazer mais com menos e simultaneamente *“promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses”*²⁵ e *“evidenciar vantagens*

²¹ Freire, Paula Vaz, A produção privada de bens públicos, ob. cit., p. 581.

²² A abordagem das PPP foi criada e desenvolvida, a partir de 1992, no ordenamento jurídico britânico numa perspectiva de Private Finance Initiative.

²³ Nazaré Costa Cabral elabora uma resenha histórica sobre PPP no mundo e em Portugal, aqui a experiência com as PPP remonta ao ano de 1882 com o acordo entre o Estado português e a companhia Edison Gower Bell, embora com a denominação de concessões, As Parcerias Público-Privadas, ob. cit., nota de rodapé n.º 1, p. 11 e 12 e p. 135.

²⁴ Dedicate Public-Private Partnership Units, A Survey of Institutional and Governance Structures (2010, pp. 11), disponível em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-en#.WWTph4QrKM8#page13, visitado em 11-07-2017.

²⁵ Alínea d) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa.

acrescidas em relação à opção tradicional de financiamento directo por via do Orçamento do Estado e não ser alicerçada em motivações de índole orçamental relacionadas com a contabilização off-balance sheet da dívida pública”²⁶.

Este movimento foi o ponto de partida para que, no seio das Administrações Públicas, se começar *“a ouvir falar de “negócio”, de competição, de aumento de produtividade e de “orientação para o cliente”. Novos conceitos surgiram no espaço público: privatização de serviços públicos, introdução de mecanismos de mercado, “project-finance”, “acquisition finance”, parcerias público-privadas, acordos de gestão de serviços públicos, “contracting out” e “outsourcing””²⁷.*

Com estas palavras, se testemunha que a teoria da Nova Gestão Pública e os seus princípios fundamentais²⁸ contextualizaram a metamorfose de modelo de Estado prestador para o regulador, na empresarialização da prestação de bens e serviços públicos, e, consequentemente no funcionamento da Administração Pública e é importante mencionar algumas das características com uma enorme pertinência para as finanças públicas:

- a)** A reinvenção na intervenção pública com a criação e desenvolvimento de novas estruturas para continuar a prossecução das prestações materiais públicas tendentes à satisfação de necessidades colectivas;
- b)** A substituição do regime da função pública pelo contrato de trabalho;
- c)** O recurso a um novo modelo de gestão por objectivos e com indicadores de desempenho;
- d)** A descentralização das funções, a melhoria quantitativa e qualitativa dos bens e serviços prestados;
- e)** E, principalmente a contenção ou manutenção da despesa pública.

Tendo em conta estes elementos, todos os órgãos e serviços da Administração Pública enfrentam novos desafios, novas metas a atingir quer na implementação do novo modelo de agir como na criação de outras fórmulas para a provisão pública como as Parcerias Público-Privadas. Assim, como na reformulação do processo orçamental com a introdução

²⁶ Moreno, Carlos, O Controlo Externo do TC Relativo às Parcerias Público Privadas, ob. cit., p. 70.

²⁷ Figueiredo, João, Eficiência e Legalidade na Administração Pública, ob. cit., p. 53 e 54.

²⁸ Como a prioridade aos resultados, a lógica custo-benefício, o financiamento orçamental dos serviços em função do seu desempenho, a orientação para o cliente/utente, ênfase nos resultados, reforço da transparência e da “accountability”.

de uma fase de grande importância - o planeamento estratégico -, esta etapa do processo orçamental é da responsabilidade do Governo e consiste no estabelecimento das estratégias e dos objectivos que se pretendem concretizar através das políticas públicas e, na determinação dos limites máximos da despesa pública; na mutação de um orçamento por rubricas para um orçamento por programas e com horizonte temporal de médio prazo, na introdução de critérios de racionalidade económico-financeira, de análise de custo-benefício e na monitorização permanente entre o dispêndio dos recursos públicos e o desempenho alcançado, cuja finalidade é obter a transparência, a clareza e a disciplina nas finanças públicas.

2. A integração europeia e a mudança em Portugal

A integração de Portugal, em 1986, na então Comunidade Económica Europeia e, mais tarde, a adesão à União Económica e Monetária, levou à interpenetração dos parâmetros ínsitos nos vários domínios do direito comunitário no ordenamento jurídico interno, com especial enfoque, para as traves-mestras da ordem jurídica comunitária, os princípios de economia de mercado aberto e da livre concorrência, da transparência, da necessidade, da proporcionalidade, da subsidiariedade e da não discriminação em razão da nacionalidade.

Daqui resulta que, nos termos do quadro legal comunitário, concretamente o artigo 90.º do Tratado de Roma [actual artigo 106.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia], a intervenção do Estado na economia se deve limitar aos sectores onde se verifiquem falhas de mercado ou imperfeições e, por causa destas o regular funcionamento do mercado seja dificultado.

Os factos atrás mencionados e as críticas que já eram ouvidas, na opinião pública, sobre o modelo de Estado Social, a estrutura produtiva estatal de dimensões desmesuradas e as suas falhas de funcionamento, a enorme burocracia existente na organização administrativa estatal, a ineficiente afectação dos recursos públicos entre os diversos sectores da economia, a irracionalidade na gestão pública com os seus elevados gastos e desperdícios, a falta de publicitação de informação financeira, a estagnação económica, o impacto negativo nas finanças públicas e a exigência de uma atitude por parte do Governo

para o processo de *desintervenção*²⁹ ou diminuição da intervenção directa estadual no processo económico.

2.1. O aparecimento de um Estado mínimo

Estavam, assim, criadas as premissas para o decisor político tomar consciência da escassez, da ineficiente gestão e aplicação dos recursos financeiros públicos realizadas até então, da sua incapacidade em assegurar o regular e livre funcionamento do mercado, das limitações orçamentais e da indispensabilidade de reconfigurar o modelo conceptual de Estado. E, por conseguinte, reduzir a dimensão do Sector Empresarial do Estado e reformular o seu desempenho na actividade económica e na sociedade, por forma a alcançar uma redução sustentada dos encargos públicos e, por fim, encontrar uma nova abordagem de contratação e de provisão públicas.

Foi nesta conjuntura político-económica e social que se desencadeou e viabilizou o *ex novo* modelo económico do Estado, através do qual se iniciou o movimento de desintervenção pública na economia com as suas políticas de liberalizações, privatizações, bem como o recurso a formas de financiamento privado e, assim estimular a participação de privados na realização de actividades, até então, pertenciam exclusivamente ao domínio público.

Em linha do que afirma Pedro Pereira da Silva, a *“evolução histórica dos sistemas económicos tem ocorrido de acordo com a variação da natureza e de grau de intervenção do Estado na actividade económica”*³⁰, na verdade a metamorfose do modelo de Estado acompanhou o movimento da desintervenção pública no processo económico, na medida em que, gradualmente, vem reformular a sua actuação, na adopção de mecanismos próprios da gestão privada como a aplicação de contratos de trabalho aos funcionários públicos, a introdução de procedimentos para monitorização da gestão, com vista à melhoria do desempenho, ao aumento da eficiência, à flexibilidade e modernização dos serviços públicos.

²⁹ Nas palavras de António Carlos dos Santos *et aliud*, corresponde a *“qualquer mecanismo pelo qual o Estado deixa, total ou parcialmente, de ser produtor de bens e serviços, gestor e fornecedor de serviços públicos, regulador da actividade privada, confiando tais tarefas ao sector privado”*, Direito Económico, ob. cit., p. 195 e 196.

³⁰ Fundamentos e Modelos nas Parcerias Público-Privadas na Saúde. O estudo dos serviços clínicos, ob. cit., p. 25.

O Estado fortemente intervencionista transformou-se num Estado regulador dos mercados, isto é, um interventor económico indirecto. As suas funções primaciais passaram a ser planear, definir as condições, promover e fiscalizar um disciplinado e correcto exercício de actividades económicas, de modo a assegurar a entrada de novos agentes económicos nas mesmas e, fomentar a concorrência no mercado.

Ou melhor, um Estado mínimo assente numa lógica de *“Menos Estado - Melhor Estado”* e *“Melhor Estado - Melhor Sociedade”*³¹.

Não obstante, as limitações financeiras e políticas a influenciar a acção e a reconfiguração de modelo de Estado, a verdade é que este nunca poderá deixar de prover bens e serviços públicos com a mesma regularidade e qualidade, de forma a responder cabalmente a uma sociedade cada vez mais exigente e consciente dos seus direitos fundamentais, assegurar as condições já existentes ou criá-las para concretizar o bem-estar social.

Assim sendo, a actuação estadual reinventou-se através da criação de novos instrumentos, novas formas de provisão pública de bens e serviços como as Parcerias Público-Privadas³², onde grande parte da actividade pública passou a ser contratualizada com particulares para o exercício directo ou indirecto de tarefas públicas.

CAPÍTULO III

A contratualização das tarefas públicas

1. As Parcerias Público-Privadas (PPP) – Instrumento de provisão pública

É mediante um quadro de compromissos através do qual o Estado assumiu perante a sociedade de que, apesar das dificuldades financeiras, é obrigado a garantir a produção e a prestação de bens e serviços públicos com igual e ou melhor qualidade e quantidade, que é criado um modelo de contratação pública *ex novo*, com o intento de substituir as tradicionais, empreitada e prestação de bens e serviços públicos, mas continuar a assegurar a provisão pública - as PPP enquanto relação contratual de cooperação entre os parceiros, público e privado.

³¹ Azevedo, Maria Eduarda, As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p.347.

³² Matéria que desenvolveremos no Capítulo III desta Parte.

1.1. O país pioneiro

Decorria o ano de 1992, quando o Governo do Reino Unido liderado por John Major criou e desenvolveu um programa denominado *"Private Finance Initiative"* ou PFI, enquanto estratégia de reformulação e de diminuição das funções do Estado na economia, ou seja, de *desintervenção*.

De acordo com Maria Eduarda Azevedo, este movimento tratou-se de um *"esforço de "emagrecimento" do sector público na economia desencadeou reformas animadas pelo intuito de diminuir a intervenção da Administração na produção e provisão de bens, aumentar a participação das empresas privadas na prestação de bens públicos, valorizar os mecanismos de mercado e substituir os monopólios públicos pela regulação e concorrência, fazendo nascer formas empresariais na gestão dos serviços cuja responsabilidade permanece na esfera pública"*³³.

É indiscutível que o elemento mais característico da PFI era o financiamento privado estruturado em *"project finance"* ou na emissão de *"project bonds"* no mercado de capitais, cuja finalidade consistia em *"aumentar a capacidade de financiamento do sector público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração dos contratos, melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo ao parceiro privado critérios de qualidade, de cujo cumprimento dependiam os pagamentos; e, ainda, diminuir a despesa pública, aproveitando a competência e a capacidade de inovação do sector privado, bem como as economias realizadas pela aquisição das infraestruturas de suporte à prestação dos serviços públicos contratados"*³⁴.

Neste enquadramento, a iniciativa PFI assentava em técnicas concessórias atribuídas aos parceiros privados, tendo estes a responsabilidade da concepção, construção, financiamento e, por último da exploração das infra-estruturas. O ressarcimento do investimento inicial e dos custos inerentes à exploração, isto é, a remuneração do contraente privado dependia, significativamente ou exclusivamente, da sua capacidade de financiamento, de gestão, de inovação, bem como do cumprimento dos critérios de quantidade e de qualidade determinados pelo Estado, na medida em que era utilizado o princípio utilizador e ou pagador.

³³ Temas de Direito da Economia, ob. cit., p. 247.

³⁴ Conforme Maria Eduarda Azevedo, As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p. 137.

Assim, a PFI consolidou-se em projectos geradores de receitas, significa que o envolvimento da iniciativa privada nas tarefas públicas, isto é, na prossecução do interesse público e do bem-estar social, não repercutia qualquer custo financeiro para o Estado, desta forma, o Governo atingia simultaneamente vários objectivos como a reestruturação do financiamento convencional público, a melhoria de eficiência e de qualidade nos serviços e bens públicos e, consequentemente, a diminuição do endividamento público.

Embora, no ano de 1997, a PFI fosse considerada uma mais-valia na desintervenção pública na economia, a verdade é que o Governo trabalhista tendo como base as conclusões aduzidas pela Comissão Bates na profunda análise à iniciativa PFI, a iniciativa foi reaproveitada, modificada e atribuída uma nova designação – Parcerias Público-Privadas.

Agora, esta abordagem adquiriu como aspectos marcantes, a simplificação nos processos, o seu desígnio primário passou a ser *“sobretudo na aquisição de serviços públicos ao sector privado, responsável pelo investimento inicial em activos infra-estruturais de suporte, que era ressarcido através de pagamentos públicos apenas em função da prestação de serviços públicos especificados e de acordo com níveis de desempenho precisos, traduzidos nos padrões de qualidade contratados. Uma modalidade de transacção sob a forma de um contrato global, que compreendia a fileira de actividades concepção-construção-financiamento-exploração de bens infra-estruturais, com remuneração do parceiro privado mediante pagamentos unitários, anuais e regulares.”*³⁵

Concluindo, a política PFI impulsionou uma reforma na actuação da Administração Pública na provisão de bens e serviços e *“que se afirmou como um instrumento para ir além da mera venda de activos públicos, passando a Administração a adquirir a prestação de serviços ao sector privado, em vez de contratar meros “inputs”*”³⁶. Acima de tudo, criou os alicerces para a criação e desenvolvimento de outro esquema de provisão pública - as PPP.

³⁵ Azevedo, Maria Eduarda, Temas de Direito da Economia, ob. cit., p. 269.

³⁶ Como afirma Maria Eduarda Azevedo, As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, obra citada, p. 138 e 39 e Temas de Direito da Economia, ob. cit., p. 266.

1.2. As PPP e a Europa

Tal como a Europa, as instituições da União Europeia e o resto do mundo não ficaram indiferentes a esta nova metodologia de provisão pública.

Relativamente às instituições da União Europeia, em especial, a Comissão Europeia e o Banco Europeu de Investimento entenderam, esta fórmula inovadora e dinamizadora de contratualização pública, como sendo uma componente fundamental para consolidar o grande projecto europeu – a construção e desenvolvimento do mercado interno, enquanto espaço sem fronteiras internas e, das suas quatro liberdades fundamentais³⁷, da globalização da economia e, uma oportunidade de captar a intervenção dos privados na realização de tarefas, que anteriormente pertenciam à esfera pública, e em sequência, proporcionar o crescimento económico no espaço europeu, fomentar a abertura a uma economia de mercado e à concorrência dos sectores básicos da economia.

Esta temática é, de tal forma, importante para a União Europeia que a Comissão Europeia e segundo José Manuel Braz da Silva *"tem assumido o papel dinamizador em relação às PPP, nomeadamente através da proposição de novas sugestões e estudos de viabilidade; de negociador, juntando os diferentes actores nacionais e institucionais; e parametrizando isto é definindo de linhas de orientação e objectivos a ser alcançados"*³⁸, cujo intento é orientar, promover e assegurar, aquando da realização das PPP, um rigoroso cumprimento das normas e princípios comunitários vertidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Pelo que, são vários os documentos elaborados por aquele órgão comunitário para esse efeito:

- Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário, publicado no JO C 121, de 29 de Abril de 2000;
- Comunicação da Comissão *"Iniciativa europeia para o crescimento: investir em redes e no conhecimento com vista ao crescimento e ao emprego"*, COM (2003) 690 final, de 11 de Novembro de 2003;
- Livro Verde das Parcerias Público-Privadas, COM (2004) 327 final, de 30 de Abril de 2004;

³⁷ Liberdade de circulação de pessoas, mercadorias, de serviços e de capitais, nos termos do estabelecido nos títulos II e IV do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

³⁸ Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 13.

- Comunicação da Comissão Europeia ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *“Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias público-privadas”*, COM (2009) 615 final³⁹.

No que concerne à vertente financeira da matéria, o Banco Europeu de Investimento⁴⁰, tem vindo a desempenhar um papel bastante activo no estímulo ao recurso e implementação de PPP através do financiamento de projectos de investimento de longo prazo e da concessão de garantias e empréstimos.

Porém, o financiamento desta instituição europeia não pode ultrapassar o limite de 50% do custo do projecto, deve prestar uma especial atenção aos aspectos de qualidade técnica, financeira, económica, ambiental e social e, verificar se esses projectos se enquadram nas finalidades comunitárias.

Como anteriormente referimos foram os circunstancialismos económico-financeiros e orçamentais que permitiram que esta tipologia de provisão pública se tenha imposto, nas palavras de alguns autores, como *“um instrumento incontornável de prossecução de políticas públicas, representando um fenómeno inovador, em evolução, com aplicação pluri-sectorial e de dimensão mundial”*⁴¹; *“um instrumento a ter em conta para a concessão, realização e aprofundamento dos grandes empreendimentos”*⁴² e, enquanto *“coluna vertebral”*⁴³ de um percurso de desenvolvimento estratégico, económico, político e social de um país.

1.3. A implementação das PPP em Portugal

Portugal também não ficou alheio à nova tendência internacional de provisão pública, as PPP aparecem e desenvolvem-se, a partir dos anos 90, enquanto recurso para reduzir o peso do Estado na economia, promover o crescimento económico e realizar

³⁹ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0615&from=PT>, acedido em 12-07-2017.

⁴⁰ Corresponde à instituição financeira, sem escopo lucrativo, da União Europeia, foi criada pelo Tratado de Roma, em 1958. À presente data, o Banco Europeu de Investimento integra o Grupo Banco Europeu de Investimento conjuntamente com o Fundo Europeu de Investimento, os seus próprios recursos financeiros resultam da participação no capital de todos os Estados-Membros.

⁴¹ Azevedo, Maria Eduarda, Temas de Direito da Economia, ob. cit., p. 248 e 249.

⁴² Silva, José Manuel Braz da, Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 13.

⁴³ Expressão usada por José Manuel Braz da Silva, Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 17.

grandes investimentos públicos e, por fim cumprir a política de contenção orçamental imposta pela adesão à moeda única europeia⁴⁴ e, simultaneamente, reduzir o desequilíbrio entre os restantes Estados-Membros da União Europeia e das várias zonas do país e de grupos sociais.

A *“complexidade revestida pelas formas de colaboração público-privada, em geral, e pelos contratos públicos, em especial, exige uma renovada tematização da respectiva subordinação ao sistema jurídico”*⁴⁵, isto é, as PPP deveriam ter um regime legal e orçamental próprio, contudo, a realidade no direito nacional foi outra, estas foram implementadas sem a devida regulamentação.

O vazio legal exigiu por parte dos sucessivos Governos a adopção de regimes específicos consoante a área de actividade dos projectos.

Um quadro jurídico e institucional próprio para as PPP, como sustenta Alfredo José de Sousa, constitui um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento das PPP, porque reflecte *“o empenho do Estado numa política de desenvolvimento de parcerias público-privadas”*⁴⁶ e *“favorecerá e dará segurança aos investimentos e às iniciativas na medida em que a lei provoca o debate público, permite clarificar situações juridicamente incertas e informa os operadores.”*⁴⁷.

Declara, ainda, o autor que, além disso, também proporciona estabilidade, previsibilidade e, acima de tudo confiança *“dos poderes públicos nos operadores privados, no seu saber-fazer, na sua capacidade em se adaptar às mudanças, na sua boa vontade; mas também a confiança dos operadores privados nos poderes públicos, na sua boa-fé, na sua capacidade de criar o ambiente propício ao sucesso, na sua vontade de não mudar as regras do jogo”*⁴⁸.

É bastante interessante constatar que Maria João Estorninho⁴⁹ já, em 1995, insistia na criação de uma teoria geral da actividade contratual da Administração Pública, cujo propósito seria instituir um único procedimento contratual para toda a Administração

⁴⁴ Conforme Maria Eduarda Azevedo, *As Parcerias Público-Privadas: a evolução do enquadramento jurídico*, ob. cit., p. 99.

⁴⁵ Moniz, Ana Raquel Gonçalves, *Princípios da Contratação Pública*, ob. cit. p. 25.

⁴⁶ *As parcerias público-privadas e o desenvolvimento - O papel do controlo financeiro externo*, ob. cit., p. 35.

⁴⁷ *As parcerias público-privadas e o desenvolvimento - O papel do controlo financeiro externo*, ob. cit., p. 35.

⁴⁸ *As parcerias público-privadas e o desenvolvimento - O papel do controlo financeiro externo*, ob. cit., p. 35.

⁴⁹ *A Fuga para o Direito Privado*, ob. cit., p. 374 e 375.

Pública, tendo a professora precisado quais os parâmetros fundamentais que deveriam estar implícitos nesta:

- a)** As condições nas quais a Administração Pública pode recorrer à actuação contratual;
- b)** A sujeição aos princípios gerais da actividade administrativa e aos direitos fundamentais dos cidadãos;
- c)** Determinar quais os órgãos competentes para decidir e exercer a actividade contratual da entidade pública, bem como as regras relativas à sua estrutura e funcionamento;
- d)** Estipulação de um processo de concurso, a sua tramitação e formalidades onde seria abordada a flexibilidade e diversidade das formas contratuais, de modo a ajustar o clausulado do contrato consoante a matéria a contratualizar, a uniformização do processo de escolha do parceiro privado, a avaliação dos concorrentes seleccionados e das suas propostas, segundo regras de apreciação bem definidas.

Importa referir que a catedrática já mencionava o critério da relevância económica como sendo um dos mais importantes;

- e)** Delimitação dos poderes da Administração Pública, antes e depois da celebração do contrato;
- f)** O regime de invalidade do contrato e, por último;
- g)** As garantias dos contraentes privados.

A legislação embrionária das PPP surgiu na Lei n.º 91/2001, de 29 de Agosto e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2001, de 16 de Novembro, onde foram determinados os princípios financeiros a serem alcançados neste modelo de provisão pública e bem como a regulamentação da relação contratual entre o Estado e os privados. No último diploma legal foi criada a Estrutura de Missão Parcerias.Saúde e estabelecidas as respectivas competências que consistiam na elaboração dos processos de concurso público em regime de Parceria Público-Privada, na concepção de mecanismos e de metodologias para a monitorização e acompanhamento da execução dos contratos.

O legislador interno só iria aprovar o primeiro regime jurídico das PPP através do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, “com vista a obter uma progressiva racionalização das funções financiamento e contratação e da função de prestação de cuidados de saúde”⁵⁰⁻⁵¹, ao longo das suas normas foram estatuídos os princípios e os instrumentos contratuais para o estabelecimento de parcerias nesse sector.

O Tribunal de Contas, nas conclusões de diversos relatórios de auditoria às PPP nos vários sectores de actividade, demonstra a sua preocupação com o fraco poder negocial, as inadequadas determinações de objectivos, gestão e monitorização por parte do Estado, as exíguas transferências de riscos para os privados, na exacta medida em que esta tipologia de contratação pública tem grandes implicações quer nas finanças públicas como na economia⁵², são nestes aspectos que se encontra evidenciada a impreparação teórica e prática dos recursos humanos do Estado relativamente a esta matéria.

⁵⁰ Nos termos do preâmbulo desse mesmo normativo legal.

⁵¹ Foi neste sector que se verificou o maior processo de criação de Parcerias Público-Privadas.

⁵² Conforme os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas n.ºs:

- 26/2009 - 2.ª Secção, Auditoria à Gestão das Concessões/PPP Portuárias, “**Em conclusão, o Tribunal não pode deixar de relevar que este contrato de concessão, celebrado pela APL, não consubstancia nem um bom negócio, nem um bom exemplo, para o Sector Público, em termos de boa gestão financeira e de adequada protecção dos interesses financeiros públicos, atentas as seguintes principais razões:** Por um lado, porque se trata de um contrato renegociado em regime de ajuste directo, sem o recurso a qualquer procedimento competitivo, o que fragilizou a posição negocial do concedente público; Por outro lado, porque o contrato foi renegociado sem a fixação prévia, pelo concedente público, de critérios objectivos e rigorosos de value for money, o que originou que os resultados alcançados com as negociações acabassem por traduzir uma perda de valor não só em relação ao contrato anterior, como, igualmente, no que toca às condições iniciais estabelecidas no Memorando de Entendimento; Também, porque, estando em causa uma PPP, o contrato que o concedente público assinou se mostra desequilibrado quer no tocante à partilha de risco, pela elevada exposição que confere ao concedente naquele domínio, quer, igualmente, pela expectativa de remuneração acionista de quase 14% que consentiu, objectivamente desproporcionada ao grau de risco incorrido pela concessionária, no projecto.”, p. 18.
- 18/2013 – 2.ª Secção, Encargos do Estado com PPP na Saúde, Volume I, “Tribunal de Contas, ... **Constata**, assim, que os encargos com os projectos PPP das grandes unidades hospitalares têm sido subestimados, na medida em que têm sido analisados apenas numa lógica dos compromissos contratuais assumidos (que se estimam em 4.143 milhões de euros) e não numa lógica de apuramento dos encargos globais dos projectos que se estimam vir a ser de 10.445 milhões de euros. Ou seja, os 20 anos de serviços clínicos ainda não contratualizados representam um acréscimo de encargos de cerca de 152% face aos encargos contratuais já assumidos. ... **Sublinha** que, apesar do apuramento do value for money das PPP das grandes unidades hospitalares na fase de contratação, ainda não existem evidências que permitam confirmar que a opção pelo modelo PPP gera valor acrescentado face ao modelo de contratação tradicional. **Constata** que contratualmente o risco de procura está alocado às concessionárias, e que estas não o controlam pois, em grande medida, é o Estado que determina a oferta dos cuidados de saúde na área de influência.”, p. 16.
- 11/2015 – 2.ª Secção, Auditoria: PPP Ferroviárias, “O Tribunal realça como positivo o facto de a concessão Fertagus não acarretar, desde 2011, encargos directos para o Estado, em resultado da renegociação do contrato de concessão concluída em 2005. Contudo, assinala-se que esta concessão

Na elaboração da moldura legal e orçamental das PPP é visível que o legislador interno teve em consideração as recomendações veiculadas pelo Tribunal de Contas e organismos da União Europeia.

Refere José F. F. Tavares *“quem gere o que é de outrem presta contas, ou seja, terá de explicitar o que gastou, onde, como, porquê, para quê e quando”*⁵³. Por conseguinte, deverá existir sempre uma efectiva prestação de contas (*accountability*) por parte das entidades públicas e privadas que recebem e gerem recursos públicos.

As responsabilidades financeiras do Estado para com os parceiros privados correspondem a um universo diferenciado de encargos, tais como o pagamento das remunerações das concessionárias, dos serviços, da utilização de infra-estruturas, da disponibilidade, da atribuição de incentivos e do pagamento das despesas inerentes aos processos de reequilíbrio financeiro.

De facto, as PPP têm vários argumentos passíveis de reduzir a despesa e a dívida públicas e de melhorar os bens e serviços públicos prestados, dada a intervenção dos privados com os seus procedimentos de negócio e de gestão, mas esses objectivos ainda não se encontram integralmente concretizados.

1.4. Um conceito polissémico

Esta nova forma de provisão pública corresponde a um instrumento inovador, multifacetado, polivalente e versátil, de tal modo que não é possível reconduzir a uma definição única, específica, precisa ou universal de PPP.

Na verdade, trata-se de um conceito polissémico, facto que reforça e ressalta a incompletude de tais contratos, a sua natureza dinâmica e geometria variável, na exacta medida em que, não é exequível pormenorizar num contrato, com um prazo relativamente longo, todas as circunstâncias e condicionantes que possam surgir durante a execução do projecto e atendendo à necessidade de adaptar o clausulado contratual.

ainda representa um risco para os dinheiros públicos, uma vez que existe um pedido de reequilíbrio financeiro em curso no montante de mais de 1 milhão de euros por ano.

....“Por outro lado, continuam a verificar-se um conjunto de falhas, das quais se destacam a inadequada gestão, monitorização e fiscalização do contrato de concessão do MST, o não cumprimento do objetivo da redução dos encargos e, por via indireta, a não revisão dos estatutos do IMT.”, p. 5.

A documentação referenciada encontra-se disponível em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_audit.shtm, acedido em 06-07-2017.

⁵³ Alguns Aspectos Estruturais das Finanças Públicas na Actualidade, ob. cit., p. 402.

Na doutrina portuguesa existem múltiplos conceitos de PPP como,

*"Contrato entre o sector público e uma entidade privada em que esta última presta um serviço de acordo com requisitos definidos no contrato e pela qual é remunerada pela entidade pública"*⁵⁴;

*"Uma cooperação duradoura dos agentes públicos e privados na provisão de infraestruturas e na prestação de serviços públicos mediante o recurso às capacidades de financiamento e gestão do sector privado"*⁵⁵;

*"é uma relação por um prazo determinado entre duas ou mais organizações - uma ou mais de natureza pública e uma ou mais de natureza privada ou social - baseada em expectativas e valores mútuos, com o objetivo de alcançar objetivos negociais específicos, através da maximização da eficácia dos recursos de ambas as partes"*⁵⁶;

*"Consubstancia-se numa relação jurídico-contratual que se estabelece entre o parceiro público e o privado que, independentemente da multiplicidade de formas de colaboração em que aquela se pode revestir, assume um leque de caracteres comuns, como a duração relativamente longa da relação de cooperação, o modo de financiamento do projecto geralmente assegurado pelo player privado e a participação, ainda que eventualmente parcial, deste na assunção dos riscos inerentes ao projecto"*⁵⁷;

*"O conceito das PPP é uma tentativa genuína para revolucionar a entrega dos serviços públicos, com a entrada do parceiro privado como investidor e financiador estratégico dos serviços públicos"*⁵⁸;

E, por último a OCDE define as PPP como *"um acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados (que pode incluir as empresas e os financiadores) em que os entes privados prestam o serviço de acordo com as especificações estabelecidas pelo Governo estando estes mesmos objectivos alinhados com as vantagens lucrativas para os parceiros privados e a eficácia destas condições dependem de uma adequada transferência de risco para os parceiros privados"*⁵⁹.

⁵⁴ Segundo Joaquim Miranda Sarmiento, Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 14.

⁵⁵ Conforme Maria Eduarda Azevedo, As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p. 18.

⁵⁶ Santos, António Carlos dos *et aliud*, Direito Económico, ob. cit., p. 195.

⁵⁷ António, Isa Filipa, As Parcerias Público-Privadas no Sector da Saúde, ob. cit., p. 260.

⁵⁸ Silva, José Manuel Braz da, Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 201.

⁵⁹ an agreement between the government and one or more private partnerships (which may include the operators and the financiers) according to which the private partners deliver the service in such manner that the service delivery objectives of the government are aligned with the profit objectives of the private partners

Uma das razões pela qual também não é possível reconduzir a uma acepção europeia única de PPP é a heterogeneidade dos direitos internos de cada Estado-Membro da União Europeia.

Por conseguinte, a Comissão no *“Livro Verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões”*⁶⁰ reconhece que o novo paradigma de provisão pública não se encontra definido a nível comunitário. No entanto, *“é uma expressão que se refere, em geral, as formas de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objectivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço”* e, deve observar as regras e os princípios consagrados nos Tratados da União Europeia como a transparência, a igualdade de tratamento e a concorrência.

Pelo contrário, o legislador nacional, por sua vez, acolheu uma noção legal, ampla e aberta, de PPP *“o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”*⁶¹. Deste modo, é permitido o recurso transversal a esta tipologia de contratualização pública a todos os sectores da economia e confere igualmente a possibilidade de inserção de diversas vestes jurídico-privatísticas.

Maria Eduarda Azevedo resume, de uma forma clara e exacta, a definição legal de PPP no direito interno, *“corresponde a uma associação duradoura entre os parceiros público e privado, consubstanciada em um contrato global que compreende a fileira concepção, construção, financiamento e operação, configurando um modelo de execução continuada,*

and where the effectiveness of the alignment depends on a sufficient transfer of risk to the private partners, definição inserta na publicação da OCDE, *Dedicate Public-Private Partnership Units, A Survey of Institutional and Governance Structures* (2010, p. 18), disponível em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/dedicated-public-private-partnership-units_9789264064843-en#page20, acedido em 25-06-2016.

⁶⁰COM(2004) 327 final, de 2004-04-30, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=PT>, consultado em 29-06-2016.

⁶¹ Conforme o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio, normativo que revogou o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, primeiro diploma legal que aprovou o regime jurídico das PPP.

não instantânea, a fim de permitir a transferência efectiva de riscos para o parceiro privado, forçado a conceber e gerir projectos na perspectiva "whole-life-cycle"''⁶².

1.5. As principais características das PPP

Depois desta relação sintética das várias acepções de PPP existentes na doutrina, nas diversas organizações internacionais e na ordem jurídica de vários países constata-se que existem denominadores essenciais e comuns, a todas elas, como:

- a)** Uma relação de colaboração entre os universos, público e privado;
- b)** A Administração Pública adopta o instrumento jurídico do domínio privatístico do Direito - o contrato.

Como afirma Maria João Estorninho corresponde a *"uma forma de administração nova, «negocial ou contratual», em que o acordo vem substituir os tradicionais actos unilaterais da autoridade, aparecendo em relação a eles como uma verdadeira alternativa e em que os administrados deixam de ser meros destinatários passivos das decisões unilaterais da Administração Pública"*⁶³.

A académica aponta que são seis os critérios principais para justificar a actividade de direito privado na Administração Pública. Em nossa opinião, a sistematização elaborada por Maria João Estorninho⁶⁴ adapta-se perfeitamente à nova metodologia de provisão pública:

- 1) Na sua criação:** neste ponto de vista é conferida uma maior facilidade na criação e extinção das instituições, na medida em que o contrato determina a duração da relação contratual e a eventualidade da sua renovação;
- 2) Na sua autonomia:** favorece a descentralização e a autonomia dos entes envolvidos, o papel do Estado é supervisionar a actuação do contraente privado e efectuar uma clara delimitação dos objectivos pretendidos, dos riscos e das responsabilidades que os entes privados devem assumir;

⁶² As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p. 303.

⁶³ A Fuga para o Direito Privado, ob. cit., p. 44.

⁶⁴ A Fuga para o Direito Privado, ob. cit., p. 59 a 66.

- 3) Estático ou da sua organização: a libertação das regras de organização do domínio do direito público, isto é, trata-se de uma actividade com vista a prosseguir o interesse público, mas agora com técnicas da gestão privada;
- 4) Dinâmico ou da sua actuação: esta faceta consiste na escolha de processos, de decisão e de actuação mais flexíveis, desburocratizados e rápidos, próprios do sector privado e, conseqüentemente mais eficientes e transparentes; a sujeição aos princípios da economia de mercado e da concorrência; maior vinculação à rentabilidade, economicidade e eficiência dos recursos; uma maior diversificação de bens e serviços, com qualidade e quantidade, a oferecer para a satisfação do bem-estar social;
- 5) Financeiro: aqui é apresentada uma diversificação dos meios de financiamento, dada a relação contratual com o sector privado e, portanto, com os seus recursos financeiros;
- 6) E, por fim, relações exteriores: uma maior facilidade de cooperação e conjugação de esforços entre as várias entidades públicas e privadas; na captação e de incentivo à participação da sociedade civil e da iniciativa privada na satisfação das necessidades colectivas, facilidade de intercâmbios com o estrangeiro e de desenvolver e consolidar os objectivos da União Europeia⁶⁵.

Relativamente ao instituto jurídico do contrato, alguma doutrina quer portuguesa (Fernando Araújo, José Hermano Saraiva) como estrangeira (René Savatier, Michel Vasseur ou Francesco Galgano) advogaram a sua morte, a crise ou o declínio. Todavia, como bem ilustra Maria Eduarda Azevedo, a verdade foi bem diferente *"a dinâmica contratual específica da abordagem PPP, com o seu feixe de contratos, além de constituir uma prova insofismável da renovação do instituto e do seu vigor no momento actual, coloca as parcerias no "mainstream" do novo activismo contratualista"*⁶⁶.

Luis Filipe Colaço Antunes sustenta que *"a prestação de serviços assume progressivamente natureza contratual, substituindo-se ao acto administrativo, sendo*

⁶⁵ As PPP tornaram também um meio importante para a criação e desenvolvimento do mercado interno na União Europeia e das suas quatro liberdades fundamentais.

⁶⁶ As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p. 432.

igualmente prestados por particulares no exercício de funções públicas. Formula-se, assim, uma noção objectiva de serviço público que valoriza menos o sujeito que a desenvolve e mais a sua finalidade"⁶⁷.

- c) O contrato pode assumir diversas modalidades (feixe de contratos) e tem uma natureza de geometria variável ou de abordagem flexível, através da qual o clausulado do contrato é adaptado consoante as características técnico-económicas, a complexidade, as especificidades, os objectivos e interesse públicos a alcançar em cada parceria e da evolução das circunstâncias.
- d) Trata-se de um contrato de execução continuada, não instantânea (cuja realização se prolonga no tempo e não se verifica qualquer interrupção da prestação).
- e) Mesmo utilizando fórmulas jurídico-privatísticas na sua contratualização a Administração Pública nunca se poderá desvincular dos direitos fundamentais dos cidadãos plasmados na CRP.

Pelo que, a salvaguarda e a prossecução do interesse público e do bem-estar social constituem princípios basilares que devem ser intrínsecos e indissociáveis quer na concepção, implementação ou desenvolvimento de qualquer projecto que envolva a abordagem das PPP.
- f) A vigência da relação contratual é relativamente longa (20 a 30 anos) e assenta numa perspectiva de contratação global na qual são abrangidas todas as fases do projecto.
- g) O sector privado intervém com o seu “*know-how*”, as suas capacidades técnicas de organização, de gestão, de operação e de processos próprios de contratação.
- h) O parceiro público delimita, de modo claro e preciso, as especificações técnicas, os padrões e medidas de avaliação e de monitorização do desempenho numa perspectiva de resultados ou *outcomes*.
- i) Verifica-se a introdução de mecanismos de mercado e de regras de concorrência na prestação de bens e de serviços públicos.
- j) Deve ocorrer uma transferência significativa e óptima de riscos e de responsabilidades para o contraente privado. Esta particularidade constitui mesmo a *conditio sine qua non* desta modalidade de provisão pública onde cada contraente

⁶⁷ A Ciência Jurídica Administrativa, ob. cit., p. 47.

assume o risco com o qual esteja em melhores condições técnicas e financeiras de o suportar, mitigar ou mesmo de o absorver.

Nas palavras de Maria Eduarda Azevedo *“constitui uma das características marcantes da abordagem PPP, é consabidamente uma dimensão distinta em relação à provisão pública tradicional em que o sector público suporta, por norma, os riscos do empreendimento”*⁶⁸.

Todos os riscos revelam repercussões financeiras, dado que cada risco tem seu próprio valor económico. A assunção destes por parte de uma entidade implica a sua responsabilidade financeira. O Estado deve identificar e quantificar convenientemente cada risco e realizar uma previsão consentânea da racionalidade económica dos projectos.

- k) Deve evidenciar *value for money*, ou seja, vantagens acrescidas face à contratação tradicional alcançadas com o dispêndio de menos recursos financeiros e na maior qualidade e quantidade na prestação de serviços e de bens públicos.

1.6. As diferentes tipologias

No Livro Verde sobre esta matéria a Comissão Europeia distingue e caracteriza dois tipos de PPP:

1. As puramente contratuais (modelo concessivo ou continental) que consistem numa relação firmada através de um contrato entre os parceiros público e privado e, compreende diversas configurações onde é atribuída uma ou mais tarefas ao participante privado, estas podem incluir a concepção, o financiamento, a realização, a renovação ou a exploração de uma obra ou de um serviço.

Esta fórmula de contratação assume diferentes denominações como partenariat public-privé (França), asociación ou colaboración del sector público y privado (Espanha), o que caracteriza esta tipologia é que o contraente privado presta um serviço aos cidadãos em nome do contraente público, no entanto, é o último que exerce o controlo. O financiamento do projecto é totalmente privado e a remuneração do privado é obtida através da cobrança do serviço directamente

⁶⁸ As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p. 477.

aos utentes e ou pode ser complementada por pagamentos estatais ao longo da vida do projecto.

2. As institucionais ou “*joint-venture*”, este modelo implica a criação de uma entidade *ad hoc* dotada de personalidade jurídica própria, cuja designação é Sociedade de Fins Específicos ou “*Special Purpose Vehicle*” (SFE/SPV).

Esta entidade tem a duração do contrato e aqui os sectores, público e privado, cooperaram entre si enquanto accionistas e também na partilha de riscos. Neste modelo encontra-se incluída a situação de controlo de uma instituição pública pré-existente pelo contraente privado.

1.7. A vertente financeira estatal

Neste aspecto é possível identificar duas tipologias de PPP são estas:

- a) Projectos geradores de receita, auto-sustentáveis financeiramente ou de custo zero.

A remuneração do privado é suportada pela cobrança de taxas, segundo a regra de utilizador/pagador. O Estado só intervém financeiramente, nos casos, em que é necessário complementar a remuneração do privado através de transferências periódicas e indirectas de dinheiros públicos, de modo a assegurar que a remuneração do privado seja adequada para o reembolsar do investimento inicial.

Aqui, observa-se uma incidência financeira mediata e constitui um dos aspectos negativos das PPP no Orçamento de Estado, esta tipologia não concorre para a dívida pública directa, contudo não deixa de ser um encargo estadual diluído por vários exercícios orçamentais.

A grande problemática que envolve este tipo de projectos reside na não discriminação total, clara e transparente de todas as responsabilidades financeiras a cargo do Estado no documento previsional.

- b) Projectos não geradores de receita ou inteiramente financiados pelo Estado, nestes a remuneração do privado é da inteira responsabilidade

do contraente público, o que resulta numa incidência orçamental directa e imediata.

Para se alcançar o *Value for Money* defende Alexandra Leitão que a contratualização das PPP deve ser sujeita a um “*duplo teste de eficácia*”⁶⁹, este consiste numa análise *ex ante* entre a contratação pública tradicional e o modelo contratual das PPP e, se se concluir que o último tipo de provisão pública resulta num acréscimo de eficiência, eficácia e economia na alocação dos recursos do erário público e numa melhoria quantitativa e qualitativa dos bens e serviços prestados deverá ser essa a opção escolhida.

Em suma, as PPP correspondem a um instrumento de políticas públicas e inserem-se no movimento da reforma do Estado, de *desestadualização* de tarefas públicas, no contexto das novas ideias concebidas pela teoria da Nova Gestão Pública e numa lógica de gestão financeira pública que se deve fundamentar em critérios de racionalidade na afectação de recursos e de oportunidade, utilidade, economia, eficiência e eficácia nos resultados.

2. A crise financeira e o efeito nas PPP

2.1. A Troika e a avaliação das PPP

Apesar, do crescente e notório movimento de entrega da gestão de tarefas públicas para a iniciativa privada através das PPP, a verdade é que não existia, no seio da Administração Pública, uma cultura financeira e de responsabilização, bem como uma adequada e especializada estrutura orgânica estatal para estudar e acompanhar convenientemente este tipo de contratualização pública. Na verdade, as PPP nunca tinham merecido a necessária análise de custos-benefícios por parte dos organismos públicos responsáveis pela sua implementação e gestão.

São as conjunturas resultantes de crises financeiras e económicas como a que se atravessa desde 2008⁷⁰ que suscitam diversas questões, como continuar a proporcionar à sociedade iguais ou melhores condições de vida com menos recursos financeiros e também

⁶⁹ Vocábulo usado pela autora em *Parcerias Público-Públicas*, ob. cit. p. 21.

⁷⁰ A partir de 2011, a crise financeira transformou-se numa crise de dívidas soberanas, uma vez que os mercados perderam a confiança em alguns Estados devido à sua elevada dívida pública e dificuldade destes cumprirem os seus compromissos junto dos financiadores.

revelam a significativa fragilidade da economia portuguesa e o elevado impacto das PPP nas finanças públicas.

Foram as dificuldades financeiras que marcaram a decisão do Governo português de solicitar ajuda financeira à Troika⁷¹. O apoio surgiu sob a forma de um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), no qual as PPP constituíram uma das áreas importantes desse programa.

Para a Troika as PPP *“são consideradas um fator de dispêndio, com custos associados aos contratos que contribuem para o aumento da despesa pública e consequentemente do défice e da dívida pública nacionais”*⁷², por essa razão, esse modelo de contratualização pública e de políticas públicas foi objecto de avaliações periódicas por parte daquela entidade.

Em sequência ao pedido de assistência financeira de Portugal às instituições europeias foram realizadas várias auditorias à situação das finanças públicas. Sendo que, logo no relatório económico da fase de diagnóstico, em Junho de 2011, a Comissão Europeia dá nota da inexistência de um enquadramento legal e específico para as PPP, da análise prévia de custo-benefício, do enorme peso nas contas públicas internas e na dívida e défice públicos, da falta de uma adequada monitorização por parte do Estado, e com isso a possibilidade de desorçamentação nas mesmas.

As Parcerias Público-Privadas continuaram a ser abordadas nas várias avaliações trimestrais realizadas no âmbito do *MoU* e, ao longo dos três anos de duração do programa, incentivaram a revisão e a renegociação dos contratos existentes, com a finalidade de reduzir as responsabilidades financeiras do Estado e de evitar novos acordos.

As conclusões aduzidas nesses documentos impulsionaram as diversas reformulações do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (*Memorandum of Understanding - MoU*)⁷³. Este documento corporiza o programa bilateral de assistência financeira, o estabelecimento de metas e de medidas para

⁷¹ Acrónimo que abrange três entidades distintas internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Central Europeu (BCE) e a Comissão Europeia (CE).

⁷² Conforme João Vicente, *As Parcerias Público-Privadas e as Privatizações no Contexto do Programa de Ajustamento Económico*, ob. cit., p.137.

⁷³ Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf, consultado em 19-06-2017.

a redução de despesa e do défice públicos e a exigência de aprovar um regime jurídico específico para o modelo de provisão pública das PPP.

2.2. A exigência de uma regulamentação legal e institucional própria

Apesar do Estado ter em curso algumas PPP nos vários sectores de actividade como na rede de transportes, saúde, água e saneamento, a realidade é que, mesmo depois de recomendações veiculadas por instituições internacionais como a União Europeia, a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico⁷⁴, no sentido de ser aprovado um quadro legal específico para as PPP, no ordenamento jurídico interno, ainda existia um vazio legislativo.

À data, a Administração Pública era composta por inúmeros organismos e serviços para concretizar as suas incumbências, todavia, para o novo modelo de contratação pública demasiado complexo e exigente a diversos níveis: burocrática, jurídica e económico-financeiramente, o Estado não era dotado de organismos ou serviços nem de pessoal especializado nesta área.

Pelo que, desde há muito tempo que autores como Maria Eduarda Azevedo alertavam para a necessidade de existir *“um quadro legal e institucional adequado, na dupla vertente de moldura jurídica habilitante e estruturas de decisão e de controlo, capaz de acomodar a versatilidade dos esquemas em parceria”*⁷⁵.

A catedrática igualmente expressou que a legislação apropriada para esta abordagem contratual, além de propiciar às autoridades públicas os meios jurídicos para usar este instrumento de provisão pública, também estimula a aprovação de novas regras orçamentais para um melhor reporte financeiro dos resultados obtidos nestes contratos, bem como dá credibilidade e gera confiança junto das empresas privadas nacionais e internacionais, fomenta debates públicos nos vários níveis do poder político e nos agentes económicos e sociais, de modo a identificar os pressupostos que justifiquem esta contratualização e de clarificar as situações jurídicas com algum grau de incerteza e imprecisão⁷⁶.

⁷⁴ De acordo com Maria Eduarda Azevedo, *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*, ob. cit., p. 420 e 421.

⁷⁵ *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*, ob. cit., p. 417.

⁷⁶ Azevedo, Maria Eduarda, *As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública*, ob. cit., p. 419 e 420.

Ao longo do programa de auxílio financeiro no nosso país foi sempre reforçada a necessidade de existir um quadro legal e institucional para as PPP, uma avaliação de riscos *ex-ante*, bem como um controlo na sua execução, tendo a intervenção europeia nas finanças públicas internas resultado na criação e desenvolvimento de um regime jurídico próprio para esse instrumento de contratação pública – o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio, no qual é instituída uma tramitação procedimental muito particular e a constituição de uma estrutura institucional especializada de suporte técnico e de acompanhamento - a Unidade Técnica para o Acompanhamento dos Projectos - UTAP.

O propósito desta entidade consiste em analisar e acompanhar o processo das PPP, tendo para o efeito um conjunto de competências e responsabilidades que, vão desde o estudo *ex ante* dos riscos para as contas públicas, a preparação, o desenvolvimento, a execução, o acompanhamento e a monitorização concomitante, a prestação de apoio técnico a entidades públicas na gestão e na renegociação dos contratos e, ainda, pode assumir a qualidade de gestora de projectos.

O regime jurídico vigente das PPP elenca, de uma forma meramente exemplificativa, as várias tipologias contratuais que estas podem assumir, uma vez que o contraente público pode conformar a tipologia contratual que mais se adequa ao projecto em causa, em função das características técnico-económicas, dos objectivos e dos interesses públicos a alcançar em cada projecto e da evolução das circunstâncias.

O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia erigiram o direito europeu da contratação pública através das Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

Porém, estes normativos não determinam exaustivamente o regime jurídico da contratação pública. Na exacta medida em que é conferida a cada Estado-Membro a livre administração e prossecução de interesse público, ou seja, compete às autoridades públicas nacionais a decisão de contratar ou não privados para o exercício de tarefas públicas como a execução de obras ou a prestação de serviços públicos, mediante a celebração de um contrato, nesta situação se incluem as PPP.

Embora, exista essa liberdade de contratar, a verdade é que essa faculdade não é plena, uma vez que os Estados-Membros encontram-se condicionados pela obrigatoriedade de respeitar as normas e os princípios europeus norteadores da contratação pública como a

transparência, a abertura à concorrência, a igualdade de tratamento e não discriminação em razão da nacionalidade e a proporcionalidade⁷⁷.

Como decorre das considerações precedentes, o procedimento concursal das PPP não é idêntico à contratação pública tradicional. Na realidade, o *“processo de concurso dos projectos a serem desenvolvidos no âmbito das PPP são mais dispendiosos e de maior complexidade, do que outros modelos de concurso público”*⁷⁸. Significa isso que, desde a preparação do processo de concurso das PPP até à sua contratação, corresponde a um longo e complexo procedimento que envolve diversas fases e a intervenção da equipa do projecto que é constituída para o efeito e tem como missão o desenvolvimento dos trabalhos preparatórios necessários ao lançamento da parceria.

Importa salientar que, além de, se verificar um aperfeiçoamento e optimização dos recursos técnicos e humanos no sector público com a criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projectos, concretizou-se uma outra finalidade – a transparência, enquanto meio para evitar o fenómeno da desorçamentação⁷⁹, pela divulgação obrigatória dos relatórios trimestrais e anuais sobre a situação dos encargos estimados e assumidos pelo parceiro público. Assim, é possível ter conhecimento do número de PPP em curso, os sectores de actividades e os encargos financeiros envolvidos.

⁷⁷ Segundo Ana Raquel Gonçalves Moniz, Os Princípios da Contratação Pública, ob. cit., p. 67.

⁷⁸ Silva, José Manuel Braz da, Parcerias Público-Privadas, ob. cit., p. 27.

⁷⁹ Esta problemática será abordada na Parte III, Capítulo II.

Quadro 1 - Aspectos distintivos entre as duas modalidades de provisão pública

Características	Contratação tradicional	Parcerias Público-Privadas
Concepção do Estado	Intervencionista e dirigista - actua na economia como agente/empresário e o único na prossecução do interesse público e na satisfação das necessidades colectivas	Regulador - fomenta a participação dos privados na satisfação das necessidades públicas e a concorrência na actividade económica
Intervenientes	São apenas dois, o Estado como entidade pública adjudicante e o privado enquanto entidade adjudicatária	Verifica-se a presença de vários actores nesta abordagem como promotores, financiadores, projectistas, construtores, operadores
Contrato	Corresponde a uma única tipologia, <ul style="list-style-type: none"> • empreitada de obras públicas; • aquisição de bens e ou serviços 	É a pedra angular deste modelo de provisão pública, de grande complexidade jurídica e económico-financeira, pode assumir várias modalidades (feixe de contratos) e tem a natureza de geometria variável ou de abordagem flexível
Execução	A participação dos privados cinge-se à fase da construção das infra-estruturas, à venda/prestação de bens e serviços e ao Estado cabe a propriedade, posse e exploração dos serviços/bens.	O contraente privado intervém em todas as fases de implementação do projecto, isto é, desde a projecção até à operação das infra-estruturas e ou prestação dos bens/serviços
Duração	Consiste no tempo necessário para a construção da infra-estrutura ou aquisição de bens e serviços	Relação contratual de longo prazo (25/30 anos), numa lógica de "whole-life-cycle" do projecto que inclui a concepção, o planeamento, a construção, a produção e a manutenção

Risco	A exposição ao risco concentra-se todo no sector público	Todos os riscos que envolvem o projecto são mesurados e repartidos pelos contraentes, público e privado, de acordo com a matriz de partilha de riscos
Responsabilidade	Após o período de garantia da construção da infra-estrutura ou prestação do bem/serviço o privado é desresponsabilizado por quaisquer defeitos ou falhas. É o Estado que responde pela economia, eficiência, eficácia e impacto financeiro, bem como pelos trabalhos a mais	Todo o ciclo de vida do projecto é da responsabilidade do contraente privado, ou seja, é este que responde pela economia, eficiência, eficácia e impacto financeiro. Todavia, o Estado é responsável pelos processos de reequilíbrio financeiro, i.e., encargos com trabalhos adicionais e outras alterações não previstas no projecto inicial
Financiamento	Directo pelo Orçamento de Estado	Recurso a 2 fórmulas, modelo híbrido de financiamento – critério do utilizador-pagador complementado com transferências de dinheiros públicos ou remuneração do privado totalmente paga pelo contraente público
Custo	É contabilizado o investimento inicial de construção/aquisição	O custo/investimento é contabilizado durante todas as fases do projecto
Finalidade	Aquisição de bens e/ou prestação de serviços	Obtenção de <i>VfM</i> para a entidade pública, satisfação do interesse público através de mais benefícios para a população e lucro para a entidade privada

Fonte: Elaboração pela autora.

PARTE II
A ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

CAPÍTULO I
O Orçamento de Estado

1. O enquadramento legal do Direito Financeiro Público

Considerando que os órgãos e serviços do Estado se encontram ao serviço da sociedade, ou melhor, têm como incumbências fundamentais, a prossecução do interesse público e do bem-estar social.

Nesta linha, o Estado responde, através de prestações materiais públicas, directamente ou por intervenção de terceiros com quem contratualiza, à satisfação das necessidades colectivas, o que exige uma enorme envolvência de dinheiros públicos.

Para se falar em actividade financeira estatal temos obrigatoriamente que mencionar o documento que materializa esta faceta do Estado - o Orçamento de Estado (adiante OE).

Mas, antes se passar à análise desse normativo legal, devemos estudar a constituição do regime jurídico do direito financeiro. Nesta conformidade, parte da doutrina afirma que este comporta três⁸⁰ ou quatro⁸¹ níveis e, em nosso entendimento reconhecemos a existência de seis.

Assim, o direito orçamental é materializado pelos seguintes ramos jurídicos e normativos legais:

1. O Direito Constitucional

É, neste domínio jurídico, que se fixam os fundamentos e os limites da actuação do Estado e se alicerça toda a legislação em matéria orçamental, onde são plasmados os princípios a que a lei do Orçamento de Estado deve obedecer, se determina o conteúdo, a estrutura e a organização desse diploma legal, a obrigatoriedade no cumprimento das obrigações legais ou contratuais e as competências dos órgãos de

⁸⁰ De acordo com Paulo Trigo Pereira *et aliud*, Economia e Finanças Públicas, ob. cit., p. 418 e 419.

⁸¹ Conforme Guilherme d'Oliveira Martins *et aliud*, A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada, ob. cit., p. 126.

soberania - Parlamento, Governo e Tribunal de Contas - intervenientes nas várias fases do processo orçamental.

2. O Direito da União Europeia

Este ordenamento jurídico tem, à presente data, efectivamente uma influência exponencial no direito financeiro, em especial na matéria orçamental, na medida em que é exigido a cada Estado-Membro a coordenação de políticas financeiras no âmbito de uma política económica comum que se subdivide em dois domínios, o monetário e cambial e, o financeiro e orçamental.

3. A Lei de Enquadramento Orçamental

Corresponde a um dispositivo legal, no qual são desenvolvidos os princípios da democracia e da legalidade financeira, da equidade intergeracional, assim como a indispensável disciplina orçamental e as suas regras, a programação financeira anual e plurianual, a orçamentação por programas, a limitação dos défices excessivos, o equilíbrio e estabilidade orçamental, a sustentabilidade das contas públicas, a prestação de contas, o controlo financeiro e a unidade de tesouraria⁸².

Futuramente, esta lei conferirá um novo rigor ao direito orçamentário e, consequentemente às finanças públicas⁸³.

4. As obrigações decorrentes de leis ou de contratos

Estas integram o conjunto das vinculações jurídicas externas a que o Orçamento de Estado se encontra sujeito, dada a imposição constitucional plasmada no n.º 2, *in fine*, do artigo 105.º da CRP de consolidação dos compromissos financeiros assumidos resultantes de contrato ou de lei em despesas obrigatórias e, de facto constituem um limite à liberdade orçamental.

⁸² Segundo Ana Calado Pinto *et aliud*, Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, ob. cit., p.14.

⁸³ Devemos anotar que existe um período de *vacatio legis* de três anos para a aplicação do novo processo orçamental e na adopção do modelo de orçamento por programas, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 5.º n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro. O que significa que temos que esperar pelo Orçamento de 2019 para ver o novel sistema de orçamentação por programas em plena vigência.

5. A Lei das Grandes Opções

Esta assume três características, duas delas referidas no ponto anterior, é um imperativo da Lei Fundamental e faz parte do elenco das vinculações jurídicas que o Orçamento de Estado deve observar. E, a última, é aqui se desenvolve a primeira fase do paradigma orçamental, o planeamento, concretamente o estratégico. Deste modo, é no seu articulado que o Governo apresenta e fundamenta as suas estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento económico e social para o país num determinado período de tempo.

6. A lei anual do orçamento

É o documento que apresenta toda a actividade financeira do Estado, ou melhor, a realização de despesas públicas e a arrecadação de receitas públicas, tendo em vista a realização de prestações materiais públicas tendentes à satisfação das necessidades colectivas.

Na análise do seu conteúdo é que se constata quais as actividades desenvolvidas pelo Estado e o correlativo financiamento.

1.1. O Direito Constitucional e o Orçamento de Estado

A Constituição da República Portuguesa (doravante CRP ou Lei Fundamental) tem como *ratio essendi* orientar e parametrizar todo o ordenamento jurídico interno, o que significa que o direito financeiro e orçamental devem também respeito às suas normas. Como afirma Tiago Duarte *“a lei do orçamento como qualquer acto legislativo, deve cumprimento às normas constitucionais, sendo um dos mais privilegiados instrumentos legislativos para o cumprimento e a integral realização do texto constitucional”*⁸⁴.

O porquê da intersecção dos domínios jurídicos (constitucional, financeiro e orçamental) tem ainda uma outra justificação que reside na seguinte circunstância, a actividade financeira do Estado, isto é, a decisão político-financeira contende com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos plasmados na CRP, como numa situação de se verificar uma redução na despesa pública, significa que se vai repercutir e materializar *“no desinvestimento em determinadas áreas de actuação pública ou na supressão ou*

⁸⁴ A lei por detrás do Orçamento, ob. cit., p. 284.

*corte de prestações materiais públicas*⁸⁵, ou no caso de aumento da receita pública que é concretizada pela *“imposição tributária, seja por via do incremento das taxas dos tributos, seja por via da diminuição ou revogação dos benefícios tributários”*⁸⁶.

Nesta sequência, o preceito constitucional fixa os critérios e os limites da actuação do Estado, na exacta medida em que este jamais se poderá desassociar dos princípios jusfundamentais e basilares do Estado de direito democrático como a legalidade, a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social e a justiça equigeracional.

Na actualidade, toda a disciplina orçamental está sujeita a grandes desafios como a selectividade, a utilidade, a economia e, inerentemente a redução das despesas públicas e como obter o devido financiamento sem onerar em demasia os cidadãos ou sem recorrer a empréstimos junto de entidades financeiras.

Neste domínio jurídico não podemos esquecer a importância do princípio da separação e interdependência de poderes⁸⁷, o mesmo configura um corolário de um Estado de direito democrático e corresponde também à pedra de toque de um sistema de *“checks and balances”* preconizado por Locke e celebrizado por Montesquieu na sua obra *“O Espírito das Leis”*, no qual os vários órgãos de soberania intervenientes no processo orçamental devem respeitar os poderes de cada um e cooperar entre si.

Assim, o Governo cumpre o impulso do processo orçamental, isto é, a elaboração do documento previsional e a sua apresentação junto do Parlamento e, este órgão de soberania, no âmbito da sua competência política e legislativa, incumbe a aprovação do OE⁸⁸, o Tribunal Constitucional a fiscalização das suas normas. E, por fim, o Parlamento e o Tribunal de Contas têm a competência de fiscalizar se a execução orçamental respeita ou não os ditames constantes no articulado e nos mapas daquele normativo legal.

⁸⁵ Rocha, Joaquim Freitas da, A austeridade de um ponto de vista jurídico-constitucional, ob. cit., p. 653.

⁸⁴ Artigo 111.º da CRP.

⁸⁵ Al. g) *in fine* do artigo 161.º da CRP.

1.2. A proeminência do Direito Comunitário

Presentemente e cada vez mais, nas matérias financeira e orçamental, as normas jurídicas não se esgotam apenas no direito positivo nacional. Indubitavelmente, se testemunha uma inter-relação de vários ordenamentos jurídicos e, em particular, uma interpenetração das normas jurídicas do Direito da União Europeia no direito pátrio orçamental, em razão do primado atribuído a esse ordenamento jurídico na Constituição da República Portuguesa.

O poder decisório de cada Estado-Membro da União Europeia neste ramo jurídico já não é totalmente discricionário, agora a margem de liberdade que assiste a cada decisor político é restringida pela conjuntura económico-financeira que atravessamos e pela subordinação jurídica devida às normas do direito comunitário.

Existe, de facto, uma relação de superioridade do direito comunitário no domínio jurídico orçamental como aliás, Nazaré da Costa Cabral, ao longo da sua obra, tem vindo a evidenciar *“o processo orçamental é, cada vez mais, induzido pelas regras de disciplina orçamental resultantes do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) europeu: ao processo orçamental importam mais os resultados orçamentais”* e que *“estas exigências em termos de disciplina orçamental, não apenas condicionam os fins (controlo do défice e da dívida pública), mas também os meios institucionais para os alcançar (ou seja, os processos orçamentais), forçando assim o mimetismo da praxis orçamental entre todos os Estados membros”*⁸⁹.

Mais, anota a académica que *“a afirmação de objectivos finais comuns leva à convergência dos intermediários; e assim se assiste, tendencialmente, a uma uniformização de procedimentos, diríamos mesmo, a um certo mimetismo dos processos orçamentais (ou, em termos mais vastos, dos sistemas orçamentais) dos países da União Europeia”*⁹⁰. Isto é, os normativos do direito comunitário ditam uma tendência uniformizadora das políticas e dos sistemas orçamentais a nível europeu como meio preferencial para promover a coordenação da disciplina orçamental, a melhoria das políticas económicas no seio da União Económica e Monetária e enquanto garantia da estabilidade económica na zona euro.

⁸⁹ A *“nova”* Lei de Enquadramento Orçamental: Reflexões Breves sobre a sua Forma, Conteúdo e Efeitos, ob. cit., p. 784.

⁹⁰ Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 216.

Como se poderá constatar, o OE constitui um dos instrumentos essenciais e indispensáveis à actuação do Estado e que faz parte integrante da política orçamental.

A política orçamental consiste no *“uso das despesas e receitas públicas pelos governos com o intuito de influenciar a economia. Permite alterar a afetação de recursos quando é usada para fornecer bens e serviços, podendo compensar falhas de mercado, com o objetivo de aumentar o bem-estar social ou de promover o crescimento. Uma vez que influencia a afetação de recursos utilizados na economia, esta é uma ferramenta que pode ser usada para estabilização macroeconómica (em paralelo com a política monetária). A política orçamental pode também ser usada com objetivos de redistribuição de rendimentos”*⁹¹.

Também devido à primazia do Direito da União Europeia deve existir no contexto da política orçamental a coordenação de todos os Estados-Membros na União Europeia, esta encontra a sua justificação legal no artigo 104.º do Tratado da União Europeia e no protocolo n.º 5.

Saliente-se que, é o próprio legislador nacional que alude, em vários artigos da nova Lei de Enquadramento Orçamental (adiante nova LEO)⁹², à vinculatividade das normas comunitárias sob o direito interno orçamental, exemplo disso são os artigos 6.º e 44.º, o último determina quais as vinculações externas e despesas obrigatórias que necessariamente devem ser consideradas aquando da inscrição das despesas e das receitas públicas no orçamento, esta norma desenvolve o disposto no n.º 2 do artigo 105.º da CRP.

Nas vinculações jurídicas elencadas nas várias alíneas do artigo 44.º da nova LEO parece existir uma hierarquia naquelas, o legislador menciona em primeiro lugar as opções de política orçamental contida no Programa de Estabilidade e, por último, as obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia.

Sucedem, porém, que isso não corresponde à realidade, pelas seguintes razões:

1. Presentemente e, por força da adesão do nosso país à União Europeia, o nosso ordenamento jurídico interno, concretamente na Lei Fundamental

⁹¹ Segundo o glossário de termos das Finanças Públicas disponível em <http://www.cfp.pt/wp-content/uploads/2015/04/Glossario-de-termos-das-Financas-Publicas.pdf>, visitado em 25-06-2017.

⁹² Anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

através do n.º 4 do seu artigo 8.º mereceu o acolhimento expresso da cláusula do primado das normas do Direito Comunitário no direito pátrio. Ora, é defendido por Alessandra Silveira, na relação entre o direito comunitário e o direito interno existe claramente a predominância do direito da União Europeia, o que *“implica que a ordem jurídica da União prevaleça sobre a de todos e cada um dos subsistemas que a integram”*⁹³, a autora destaca, ainda, que o *“primado decorre da incontornável constatação de que as competências reservadas à União servem à construção, preservação e reforço da unidade e coesão sistémicas, por cima e para além dos particularismos territoriais que não podem prevalecer sobre as necessidades gerais do conjunto”*⁹⁴.

2. Na verdade, o Programa de Estabilidade⁹⁵ é que deve observar as normas do direito comunitário, *in casu*, o Pacto de Estabilidade e Crescimento. Pelo que, concordamos com a posição adoptada por Nazaré da Costa Cabral quando declara que *“a vinculação dominante é hoje a que resulta das exigências de disciplina orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas resultante da legislação comunitária aplicável”*⁹⁶ e que *“associada a esta vinculação dominante e a ela instrumentalizada, aparece hoje a exigência de programação orçamental”*⁹⁷ e, por último *“com um papel e importância relativos menores, surge o planeamento económico”*⁹⁸ (sublinhados da autora).

Conclui a catedrática que *“as decisões orçamentais são - na sua maioria - decisões vinculadas (por vinculações externas) e as despesas orçamentadas que delas decorrem são despesas obrigatórias, quedando por isso, um*

⁹³ União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento composto (ou da estaca em brasa no olho do Ciclope Polifemo), ob. cit., p. 12.

⁹⁴ União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento composto (ou da estaca em brasa no olho do Ciclope Polifemo), ob. cit., p. 12.

⁹⁵ Trata-se de um documento elaborado pelo Governo onde são apresentadas as estratégias, as finalidades e as políticas públicas a prosseguir num médio prazo - 5 anos.

⁹⁶ Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado, ob. cit., p. 420.

⁹⁷ Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado, ob. cit., p. 421.

⁹⁸ Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado, ob. cit., p. 421.

pequeno reduto de discricionariedade orçamental aos responsáveis pela feitura do orçamento"⁹⁹.

1.3. Lei de Enquadramento Orçamental

Considerando a amplitude e abrangência dos valores plasmados na CRP, ao legislador infraconstitucional, em especial, na matéria orçamental cabe a responsabilidade de densificação e clarificação dos mesmos, de modo a ajustar o disposto nas normas constitucionais ao contexto específico do direito financeiro e orçamental.

Neste sentido, surge a Lei de Enquadramento Orçamental (doravante LEO) trata-se do repositório da incidência formal (processo e estrutura) como da substancial (mapas e resultados orçamentais) do documento previsional da actividade financeira estatal e pertence ao âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República¹⁰⁰, constitui um normativo legal nominado¹⁰¹ e é dotado de valor reforçado.

Essa valoração é lhe atribuída por força da Constituição da República Portuguesa, nos termos do n.º 3 do artigo 112.º, *in fine* enquanto "*pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas*" e pelo seu artigo 4.º, o que indica que as suas disposições parametrizam e condicionam a elaboração e a execução do Orçamento de Estado e prevalecem sobre outros diplomas legais que preceituem sobre a mesma matéria.

Deste modo e, atenta a matéria vertida no seu conteúdo, a regulamentação de todo o processo orçamental¹⁰², ou melhor, "*tudo quanto, em termos de substância e de forma, tenha a ver com o Orçamento do Estado; não só directa e proximamente, como indirectamente, seja a montante ou a jusante daquele*"¹⁰³, constitui um conjunto de preceitos jurídicos que, são de tal ordem importantes, uma vez que é no seu teor que se encontram instituídas todas as fases subjacentes ao documento previsional de

⁹⁹ Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 570 e 571.

¹⁰⁰ Nos termos da al. r) do artigo 164.º da CRP.

¹⁰¹ Conforme o disposto no n.º 1 do artigo 106.º da CRP.

¹⁰² Também designado por alguns autores, J. Albano Santos e Paulo Trigo Pereira *et aliud*, como ciclo orçamental.

¹⁰³ Moreno, Carlos, Finanças Públicas - Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos, ob. cit., p. 120.

despesas e receitas públicas, bem como a subordinação aos princípios e regras orçamentais.

Sucedem que *"deve ser, por isso, encarada como um diploma primordialmente regulador das organização, elaboração, apresentação, discussão, votação, alteração e execução do Orçamento e Conta do Estado"*¹⁰⁴ e, em sequência *"é, nesta medida, um diploma de leitura obrigatória não só quando se trata da elaboração do Orçamento e Conta do Estado, mas também da elaboração de qualquer Orçamento e Conta dos subsectores regional e local"*¹⁰⁵.

Importa, ressaltar um aspecto deveras importante, no que concerne ao processo orçamental, ou seja, o disposto nos artigos 3.º, 20.º a 76.º da nova LEO ainda não se encontra em vigor. Na realidade e, por força do período transitório, de três anos, previsto no n.º 2 do artigo 8.º conjugado com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro, é ainda a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto que disciplina o Programa de Estabilidade e Crescimento, a regra do saldo orçamental estrutural, o quadro plurianual de programação orçamental, a apresentação, discussão e votação da proposta de lei do Orçamento de Estado, o seu conteúdo e estrutura.

A presente lei (anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro) surgiu da necessidade de reformular o anterior normativo¹⁰⁶, por forma a acomodar, no nosso ordenamento jurídico, as novas regras e directrizes europeias, nas palavras de Nazaré da Costa Cabral, os seus preceitos marcam *"o tendencial mimetismo, à escala mundial, dos sistemas orçamentais, seguindo, todos, afinadamente, as "boas práticas" em matérias de processos e estruturas orçamentais"*¹⁰⁷ e, por último *"o acolhimento inequívoco das exigências europeias, no domínio das finanças públicas, resultantes sobretudo do PEC (em matéria de défice orçamental e de dívida pública)"*¹⁰⁸.

Joaquim Miranda Sarmento detalha as diversas transposições da legislação europeia para o direito pátrio verificadas na nova LEO. Essas regras foram as relativas ao Tratado Orçamental que impõe a transposição para o direito interno da regra de

¹⁰⁴ Martins, Maria d'Oliveira, O valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 11 e 12.

¹⁰⁵ Martins, Maria d'Oliveira, O valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 12.

¹⁰⁶ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

¹⁰⁷ A *"nova"* Lei de Enquadramento Orçamental: Reflexões Breves sobre a sua Forma, Conteúdo e Efeitos, ob. cit., p. 785.

¹⁰⁸ A *"nova"* Lei de Enquadramento Orçamental: Reflexões Breves sobre a sua Forma, Conteúdo e Efeitos, ob. cit., p. 785

equilíbrio ou de excedente e o seu cumprimento aquando da feitura dos orçamentos nacionais e, *"tem como objectivo reforçar o pilar económico da união económica e monetária, adoptando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental, a reforçar a coordenação das políticas e a melhorar a governação da zona Euro"*¹⁰⁹ ao Semestre Europeu¹¹⁰, a implementação de um orçamento por programas (*Performance Budgeting*)¹¹¹, a simplificação e a redução da fragmentação do processo orçamental e, por último, aumentar a responsabilidade dos ministérios sectoriais, revendo profundamente o papel do Ministério das Finanças e melhorando o relato financeiro e a qualidade da informação orçamental.

Observando todos os circunstancialismos que, hodiernamente, envolvem as finanças públicas, o legislador interno atribui uma relevância superior à substância, através da qual a atenção dos decisores se deve centrar particularmente nos resultados (*outcomes*) orçamentais, nos impactos sócio-económicos das políticas públicas, no cumprimento das regras da disciplina orçamental e na responsabilização, em detrimento da forma com que os dados são reportados. Para além disso, imprime no seu articulado uma preocupação acrescida relativamente à vertente económico-financeira do Orçamento de Estado, dada a inclusão de mais regras orçamentais numéricas como excedentes orçamentais, desvio significativo, mecanismo de correcção do desvio, saldos orçamentais, e confere a preferência aos quadros macroeconómicos na programação orçamental.

Esta deve basear-se em previsões de médio e longo prazo e em cenários prudentes, cuja finalidade é viabilizar a estabilização da economia através da plena e eficaz utilização, afectação e repartição dos recursos financeiros públicos, por forma a assegurar um nível satisfatório na actividade financeira e garantir as reestruturações nas políticas económicas e sociais do Estado.

¹⁰⁹ A Nova Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 99.

¹¹⁰ Trata-se de um mecanismo que tem como finalidade a definição de uma estratégia global entre todos os Estados membros a nível das políticas económicas, financeiras e orçamentais. Tem também como propósito permitir à Comissão Europeia avaliar se os Estados membros se encontram a concretizar os objectivos da estratégia a longo prazo da União Europeia, Europa 2020 e emitir pareceres, orientações e recomendações aos Estados membros. Este processo tem o seu início em novembro de cada ano com a feitura do documento designado de Análise Anual de Crescimento onde são determinadas as prioridades económicas globais da União Europeia para o ano seguinte, A Nova Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 115 a 136.

¹¹¹ Este assunto será abordado na Parte III, Capítulo III.

A nova LEO no seu conteúdo compreende uma outra inovação que diz respeito à implementação de um sistema contabilístico público com uma estrutura tríplice que se resume à contabilidade orçamental, financeira e de gestão (artigo 63.º) assumindo um papel proeminente enquanto ferramenta de gestão e com o propósito de proporcionar uma informação detalhada e transparente na execução e controlo do OE.

1.4. As obrigações decorrentes de lei ou de contratos

Apesar da Lei Fundamental não ser muito pormenorizada em matéria financeira e orçamental e as suas normas serem de cláusula aberta, a verdade é que os compromissos financeiros assumidos por lei ou contratos são, para o legislador constitucional, uma área de tal ordem sensível, que este estabelece no n.º 2 do artigo 105.º que a elaboração do Orçamento deve observar esses encargos, ou seja, essa necessidade de observância corresponde a uma vinculação jurídica externa do Orçamento.

A LEO¹¹², o artigo 16.º acolhe a imposição constitucional e esclarece o seu sentido quando determina que as obrigações resultantes de lei ou contrato convalidam-se em despesas obrigatórias. Esta norma tem como destinatários, o Governo enquanto órgão responsável pela elaboração do documento previsional e como tal deve forçosamente assegurar que as dotações orçamentais inscritas são suficientes para o cumprimento dos compromissos financeiros previamente assumidos.

E, a Assembleia da República, no sentido de que, este órgão de soberania tem no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa¹¹³ a aprovação do Orçamento de Estado, no entanto não deve fazê-lo sem antes apurar se as despesas obrigatórias decorrentes de lei ou de contrato se encontram convenientemente garantidas no documento orçamental.

¹¹² Considerando o disposto no n.º 2 do artigo 8.º conjugado com o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro e como esta matéria se relaciona com o conteúdo do Orçamento de Estado, é a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto que se encontra presentemente em vigor.

¹¹³ Conforme a al. g) *in fine* do artigo 161.º da CRP.

1.5. Lei das Grandes Opções

Trata-se de um instituto jurídico onde se consubstanciam as estratégias, as prioridades e as políticas públicas económicas e sociais do Governo a prosseguir num horizonte temporal de 5 anos. Daqui, resultam as linhas orientadoras e parametrizadoras para a feitura e execução do Orçamento de Estado e, é pela sua apresentação e revisão anual do Programa de Estabilidade que se inicia o processo orçamental¹¹⁴.

Nesse diploma legal, o Governo expõe o seu planeamento estratégico da gestão financeira pública, ou seja, está a desenvolver a primeira fase do *“paradigma orçamental “planeamento - programação - orçamentação”*”¹¹⁵.

A Lei das Grandes Opções ou Planos, no direito interno, não tiveram sempre a mesma importância. Aliás, como ensina António de Sousa Franco é *“tão complexa a evolução do nosso regime jurídico dos planos de fomento, planos de desenvolvimento, planos económico-sociais – ou, simplesmente, do «plano» -, como foi pouco linear a respectiva prática”*¹¹⁶, da leitura da sua obra conclui-se que a evolução do plano enquanto instrumento de planeamento confunde-se com as várias fases da intervenção do Estado na economia.

A partir de 1976, com a aprovação do texto constitucional, o plano assume uma função fortemente dirigista e centralizadora assente na nacionalização dos principais meios de produção nos sectores básicos da actividade económica e na actuação do Estado na economia enquanto interventor directo.

Com a revisão constitucional de 1982 foi eliminada a carga ideológica decorrente do período revolucionário e, ao estimular a participação da iniciativa privada na actividade económica, o plano perde relevância como meio de planeamento.

Na segunda revisão constitucional, em 1989, e por influência dos ditames do direito comunitário foi conferida uma maior abertura ao sistema económico através da abolição do princípio da irreversibilidade das nacionalizações e da liberalização de algumas actividades económicas ao sector privado, no sentido de uma economia de mercado e da livre concorrência.

¹¹⁴ Nos termos dos artigos 14.º e 12.º B da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

¹¹⁵ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 588.

¹¹⁶ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 403.

Em sequência à crise económico-financeira e ao programa de assistência financeira da Troika, o plano passou de um documento vazio e formal para assumir novamente um papel de destaque como um meio de programação e de planeamento.

No presente estágio das finanças públicas, o plano é dotado de imperatividade estabelecida pela Lei Fundamental¹¹⁷, no qual o regime determinado ao longo do seu corpo legislativo deve ser observado na elaboração e execução do OE.

*“Não há política sem previsão – programas, planos, orçamentos ...”*¹¹⁸.

1.6. Orçamento de Estado

O seu normativo legal comporta um conteúdo mínimo, necessário e indisponível constituído pela previsão das receitas e autorização das despesas públicas, esta distribuição dos escassos recursos financeiros públicos nas várias tarefas públicas deve ser suportada por uma boa estrutura, de modo a que o seu conteúdo garanta *“a informação relevante exigível para a tomada das diferentes decisões”*¹¹⁹ e que seja entendido enquanto instrumento das políticas públicas do Governo.

O Orçamento de Estado assume características muito peculiares como:

- a) Ser uma lei vinculada, por conseguinte as suas normas jurídicas devem respeito à parametrização determinada pela *Grund Norm*, na exacta medida em que *“qualquer limite ao conteúdo de uma lei tem, no ordenamento jurídico português, de encontrar na Constituição o seu fundamento último”*¹²⁰ e, por outras vinculações jurídicas como o Direito da União Europeia, a Lei de Enquadramento Orçamental e as obrigações decorrentes da lei ou de contrato.
- b) Ser uma lei com um teor ambivalente, uma vez que *“o OE é uma lei (vertente normativa); mas é também um conjunto de mapas, agregadores e desagregadores de receita e despesa (vertente contabilística)”*¹²¹.

¹¹⁷ Nesta conformidade o n.º 2 do artigo 105.

¹¹⁸ Franco, António de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 339.

¹¹⁹ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 359.

¹²⁰ Duarte, Tiago, A lei por detrás do Orçamento, ob. cit., p. 158.

¹²¹ Cabral, Nazaré da Costa, Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado, ob. cit., p. 416.

- c) E, por força do monismo orçamental o OE compreende duas funções enquanto lei de autorização jurídica de receitas e despesas públicas e como suporte contabilístico das previsões de receita e de dotações de despesa¹²².

A feitura deste dispositivo legal é antecedida de *“um processo dinâmico que envolve discussão e negociação do princípio ao fim, quer entre Administrações Públicas, quer entre serviços da Administração e o Ministério das Finanças, quer entre Ministros sectoriais e Ministro das Finanças, quer entre Governo e grupos de interesse vários e parceiros sociais, quer entre Governo e oposição, etc.. O processo congrega tarefas de índole eminentemente técnica com aspetos de natureza eminentemente política”*¹²³.

Esta afirmação retrata bem a pluralidade de participantes no processo orçamental como Deputados, membros do Governo, a União Europeia e as suas instituições, os organismos e serviços estaduais, o Conselho de Finanças Públicas, o Tribunal Constitucional, o Tribunal de Contas e, por último os cidadãos, bem como a sua enorme segmentação e complexidade, os longos diálogos, os acordos e, como resultado surge no articulado do Orçamento de Estado, a delimitação das estratégias e das políticas públicas e, consequentemente as incumbências a concretizar para a prossecução do interesse público e do bem-estar social.

1.6.1. O processo evolutivo

O Orçamento de Estado não se cristaliza no tempo, é mutável e flexível, uma vez que *“os orçamentos públicos sofrem simultaneamente influência das variações cíclicas da economia, na medida em que estas se reflectem na capacidade de obter receita e nos níveis de despesa, designadamente por via dos estabilizadores automáticos que se têm vindo a consagrar”*¹²⁴.

Como se trata de um recurso de intervenção do Estado na economia e na sociedade, através do qual fomenta *“a eficiência no funcionamento dos mercados, defendendo a equidade social e estimulando o crescimento e a estabilidade macroeconómica”*¹²⁵, a sua evolução é igualmente consequência da permeabilidade às

¹²² Cabral, Nazaré da Costa, Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado, ob. cit., p. 418.

¹²³ Cabral, Nazaré da Costa *et aliud*, Finanças Públicas e Direito Financeiro - Noções fundamentais, ob. cit., p. 358.

¹²⁴ Figueiredo, João, A União Económica e Monetária e a Política Orçamental, ob. cit., p.45.

¹²⁵ Figueiredo, João, A União Económica e Monetária e a Política Orçamental, ob. cit., p. 43.

condições da vida económica e social, à transformação do modelo económico de Estado, às conjunturas económico-financeiras e às vinculações externas.

Devido aos factores acima descritos, a acepção de Orçamento de Estado moldou-se ao longo dos tempos¹²⁶:

1.^a - No período das finanças clássicas, este "*tinha uma função estritamente financeira, concebido como um meio apenas para a realização das despesas do Estado*"¹²⁷, Nazaré da Costa Cabral esclarece que, à data, se verificavam três características centrais no direito orçamental:

- i. Tratava-se de um orçamento de meios;
- ii. A inscrição das despesas públicas era organizada consoante uma classificação por rubrica ou por objecto e, por fim de acordo, com uma classificação orgânica;
- iii. A afirmação dos princípios ou regras orçamentais clássicas da unidade, da universalidade e da anualidade.

O desempenho do Estado resumia-se à construção de infra-estruturas, defesa nacional, ou seja, a intervenção do Estado na economia era mínima. Neste sentido, o orçamento era reduzido, equilibrado e neutro e, em que a despesa pública representava cerca de 10% do PIB e a sua fonte de financiamento era preferencialmente os impostos¹²⁸.

2.^a - As finanças modernas ou funcionais (Estado de bem-estar ou *Welfare State*) tinham como fundamento uma filosofia intervencionista e dirigista, logo a intervenção estatal implicava uma participação directa na actividade económica, os serviços e órgãos da Administração Pública funcionavam enquanto forças produtivas e como um estímulo ao crescimento económico, de tal modo que, o sector público empresarial assumiu uma dimensão bastante significativa.

¹²⁶ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 335 a 346.

¹²⁷ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p.335.

¹²⁸ Pereira, Paulo Trigo *et aliud*, Economia e Finanças Públicas, ob. cit., p. 36.

As despesas e receitas públicas eram estabelecidas tendo em vista os seus efeitos na economia. O documento orçamental apresentava como principais traços, o intervencionismo, a produtividade e o desequilíbrio.

- 3.ª** - Contemporaneamente as finanças públicas estão num novo estágio com a transformação do Estado interventor para o Estado regulador e com as instituições supranacionais a condicionarem a margem de liberdade de actuação dos decisores políticos.

Ao orçamento é conferido novamente *“um lugar central no quadro das preocupações de ordem macroeconómica”* e *“passou a ser perspectivado não como um instrumento de políticas financeiras, antes como o meio ideal para assegurar a contenção da despesa pública, reabilitada a regra do equilíbrio orçamental”*¹²⁹.

Em suma, a noção de Orçamento de Estado acompanha a evolução da democracia, do modelo de Estado, das necessidades colectivas e da própria sociedade, da sua crescente relevância política e económica como meio de legitimação das políticas públicas do Governo se encontra no seu articulado e conjunto de mapas e de apreciação da boa gestão ou não das receitas e despesas públicas concretizada pelo Parlamento e Tribunal de Contas. Ou melhor, hodiernamente, o OE funciona como *“uma verdadeira pedra angular da democracia”*¹³⁰ e garante da boa utilização dos recursos financeiros públicos.

1.6.2. As suas dimensões

Explica o Professor António de Sousa Franco que o Orçamento de Estado constitui *“uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar*

¹²⁹ Azevedo, Maria Eduarda, As Parcerias Público-Privada: Instrumento de uma Nova Governação Pública, ob. cit., p. 101.

¹³⁰ Santos, J. Albano, Finanças públicas, ob. cit., p. 137.

receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual"¹³¹.

Desta concepção destacamos as várias dimensões do OE, segundo a doutrina existem três¹³², nós entendemos que se deve aditar mais uma, na medida em que, hoje se assiste ao desenvolvimento dos sistemas de orçamentação e de informação contabilística na Administração Pública:

a) A política

O Orçamento de Estado é marcado por ser *"um plano para melhorar o dispêndio dos recursos públicos, garantir a autorização popular e proteger os cidadãos dos excessos de despesa pública"*¹³³ e, é neste sentido que, notamos a intrínseca associação entre os princípios da democracia participativa e da representação política e a máxima *"no taxation without representation"*, a qual inspirou a Revolução Americana e, que significa o consentimento popular para a criação de impostos¹³⁴.

A importância desta dimensão reflecte-se também no princípio da separação e interdependência de poderes, legislativo e executivo e, na interacção dos dois principais intervenientes no processo orçamental, o Governo, no contexto de órgão de conduta política geral do país e órgão superior da administração pública¹³⁵, encontra-se investido nos poderes de definir as políticas públicas e de vertê-las na proposta de lei do OE e de impulsionar o processo orçamental com a apresentação da proposta de lei à Assembleia da República¹³⁶ e, no âmbito das suas competências administrativas proceder à sua execução¹³⁷.

E a Assembleia da República, enquanto assembleia representativa de todos os cidadãos e como tal legitimada por sufrágio universal para criar os impostos e alocá-los às despesas públicas tem a prerrogativa, no âmbito das suas competências legislativas, de aprovar¹³⁸ o Orçamento de Estado e, por conseguinte, autorizar, em nome do Povo,

¹³¹ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 336.

¹³² António de Sousa Franco afirma que se tratam de funções.

¹³³ Catarino, João Ricardo, Princípios de Finanças Públicas, ob. cit., p. 182.

¹³⁴ Conforme estatui a al. i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

¹³⁵ Artigo 182.º da CRP.

¹³⁶ Competência política do Governo – al. d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP.

¹³⁷ Nos termos da al. b) do artigo 199.º da CRP.

¹³⁸ Conforme a al. g) do artigo 161.º da CRP.

a escolha das políticas e prioridades públicas estabelecidas pelo Governo no OE e de balizar a discricionariedade na gestão dos dinheiros públicos.

Na actualidade, por força da integração na União Europeia Económica e Monetária e, consequentemente pelo primado do direito comunitário plasmado no n.º 4 do artigo 8.º da CRP, o Parlamento já não tem a competência legislativa em matéria orçamental em toda a sua plenitude, isto é, este órgão de soberania continua a ter a sua competência legislativa absoluta e soberana. Sucede porém que, presentemente, deve cumprir uma condição que consiste no estudo de todo o conteúdo da proposta de lei do OE e verificar se o mesmo observa ou não as normas comunitárias como o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Tratado Orçamental e as demais directrizes comunitárias como o quadro financeiro plurianual e, posteriormente aprovar a lei do Orçamento de Estado.

b) A jurídica

O Orçamento de Estado configura um *“instrumento financeiro dirigente”*¹³⁹, no sentido de que, as suas normas pormenorizam e, simultaneamente limitam os poderes financeiros conferidos aos vários órgãos e serviços que compõem a Administração Pública para um determinado exercício orçamental.

Quando se diz que um *“orçamento não publicado não é um orçamento”*¹⁴⁰, ou seja, o Orçamento de Estado deve ser necessariamente objecto de um processo de juridificação e de publicidade. Na exacta medida em que, a sua condição de eficácia jurídica de autorização e de anuência parlamentares vertidas no seu articulado para a realização das despesas públicas e cobrança das receitas públicas e, de força geral obrigatória, através da qual as suas regras jurídicas assumem as características de imperativas, gerais e vinculativas encontra-se dependente da sua publicação obrigatória no Diário da República, conforme decorre dos artigos 105.º, 106.º, da al. g) do artigo 161.º conjugados com a al. c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 119.º, todas as normas da CRP.

O Governo deve, ainda, assegurar a publicitação de todos os documentos que julgue necessários para uma adequada e cabal divulgação do OE, quer para toda a

¹³⁹ Martins, Maria d'Oliveira, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, ob. cit., p. 228.

¹⁴⁰ Martins, Guilherme d'Oliveira *et aliud*, Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada, ob. cit., p. 102.

Administração Pública e cidadãos, bem como para os órgãos de soberania que têm a responsabilidade de controlar e fiscalizar a constitucionalidade das suas normas e a sua execução.

Esta dimensão do OE ainda comporta uma outra faceta que se consubstancia *“numa garantia dos direitos fundamentais e numa garantia de equilíbrio e separação de poderes entre os diversos órgãos de soberania”*¹⁴¹ e, é *“a maneira mais segura de estabelecer o indispensável equilíbrio entre as necessidades financeiras do Estado e o respeito pelos direitos individuais”*¹⁴².

c) A económico-financeira

A natureza do OE é fundamentalmente económica, uma vez que é no seu conteúdo que o Governo formaliza o planeamento operacional¹⁴³ e a previsão de execução, em termos financeiros, das suas políticas públicas e também contextualiza toda a gestão pública orçamental.

De acordo com João Ricardo Catarino, *“segundo a dogmática própria do pensamento liberal de onde nasceu, o orçamento cumpre fins de racionalidade económica, de eficiência na realização dos gastos públicos, não apenas por propiciar uma visão geral sobre os recursos, mas também por permitir estabelecer comparações”*¹⁴⁴, além disso, deve-se mencionar a análise de receitas-despesas para facilitar *“a procura de um máximo de bem-estar (ou utilidade) com um mínimo de gasto (ou de custo)”*¹⁴⁵.

Sem dúvida alguma, é um documento colectivo e social, ou melhor, é da e para a sociedade, são os cidadãos que contribuem para o OE através do seu impostos e é através da execução desse instrumento financeiro que se exterioriza a missão da Administração Pública - a satisfação das necessidades colectivas e como instrumento financeiro fomenta a distribuição da riqueza e promove, desenvolve e estabiliza a economia.

¹⁴¹ Catarino, João Ricardo, Princípios de Finanças Públicas, ob. cit., p. 137.

¹⁴² Santos, J. Albano, Finanças públicas, ob. cit., p. 132.

¹⁴³ Isto é, a determinação das políticas públicas a serem realizadas por cada função bem como a quantificação dos recursos financeiros afectos a cada destas.

¹⁴⁴ Princípios de Finanças Públicas, ob. cit., p. 135.

¹⁴⁵ Franco, António de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 338.

No presente, o direito financeiro público encontra-se em plena fase de reforma e de desenvolvimento, em especial, na área orçamental com o novo sistema de contabilidade pública, ao qual é acrescentada a vertente financeira.

Esta engloba o planeamento estratégico como o processo de formulação e de implementação das prioridades e políticas do Governo a serem concretizadas pelos órgãos e serviços da Administração Pública e, o planeamento operacional através do qual são determinados os recursos (*inputs*) mais apropriados para a materialização de cada uma das acções, de modo a alcançar os resultados pretendidos.

Em resumo, o OE constitui a trave-mestra das finanças públicas e da actividade financeira do Estado e é instrumental e essencial para a concretização das incumbências fundamentais do Estado - a prossecução do interesse público e do bem-estar social, ou nas palavras de Rui Nuno Baleiras *“o Orçamento do Estado ou, mais genericamente, as finanças públicas não são um fim em si mesmo mas apenas um meio, por mais importante que ele seja, para a sociedade ser mais feliz, i.e., para a economia gerar mais bem-estar, distribuí-lo de outro modo ou minimizar as suas oscilações”*¹⁴⁶.

d) A técnica

Acrescentamos esta dimensão, dada a introdução no direito financeiro de um novo modelo de orçamentação por programas e de um sistema de contabilidade pública¹⁴⁷ mais abrangente, completo, fiável e transparente.

Nesta linha, actualmente, as diversas entidades e serviços que compõem a Administração Pública, enfrentam novos desafios, exigências e inovações técnicas em todas as etapas da actividade financeira do Estado, ou melhor, na gestão e utilização de dinheiros públicos, por forma a alcançar a sua economia, eficácia, eficiência e utilidade.

Anteriormente, toda a previsão de receitas e despesas públicas cingia-se ao método incremental, no qual a elaboração do orçamento tinha como base a execução do orçamento do ano corrente e sobre a qual se acrescentava ou diminuía a taxa de inflação ou de deflação.

¹⁴⁶ *“Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da Execução Orçamental no Estado’*, in Working Paper Series, NIPE WP 15/ 2014, p. 6, disponível em, http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30575/1/NIPE_WP_15_2014.pdf, acedido em 08-10-2017.

¹⁴⁷ Estes dois aspectos serão apresentados detalhadamente na Parte III, Capítulo III.

À presente data, no que respeita ao modelo de orçamentação verifica-se uma alteração de procedimentos e de critérios, este consiste num orçamento por programas e de objectivos¹⁴⁸, no qual o planeamento, a elaboração e a execução implica *“um esforço constante para alcançar a máxima utilidade social”*¹⁴⁹ e, por último, o controlo exige, por parte dos decisores, políticos e financeiros e dos gestores, o recurso a novas capacidades técnicas, à criação de outras metodologias, de instrumentos e de uma maior utilização das tecnologias de informação, de modo a proporcionar a todos os interessados o conhecimento sobre as políticas, as prioridades públicas determinadas pelo Governo e através da análise da execução orçamental constatar quais foram os resultados concretizados e os ainda se encontram por realizar.

Assim, surge o OE como uma ferramenta crucial de gestão e de informação, o que exige uma enorme e constante preparação técnica do pessoal, bem como evolução dos meios e métodos de trabalho, cuja finalidade primordial é assegurar que a Administração Pública cumpra as políticas públicas e prioridades instituídas no documento.

2. O Orçamento de Estado e as suas duas componentes

Na verdade, é possível comparar o Orçamento de Estado a uma balança, num dos pratos está a receita pública e do outro a despesa pública e a universalidade dos dois elementos representa a actividade financeira do Estado, isto é, o dispêndio dos recursos financeiros públicos necessários para concretizar as prestações materiais públicas para a satisfação das necessidades colectivas, da prossecução do interesse público e do bem-estar social.

A realização de tais fins encontra-se intrinsecamente ligado a uma melhor racionalização na alocação dos recursos, na medida em que à actividade financeira estadual é conferido *“um papel importante na obtenção do óptimo social, isto é, em alcançar elevados níveis de bem-estar para todos os indivíduos e agentes económicos através de uma ampla acção pública”*¹⁵⁰ e, em razão disso, *“permite assegurar uma certa forma de solidariedade social e desempenha o papel de estabilizador económico”*¹⁵¹.

¹⁴⁸ Matéria que abordaremos na Parte III, Capítulo III.

¹⁴⁹ Conforme António L. de Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 419.

¹⁵⁰ Catarino, João Ricardo, Princípios de Finanças Públicas, ob. cit., p. 59.

¹⁵¹ Martins, Maria d'Oliveira, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, ob. cit., p. 67.

Poderemos, ainda, analisar o óptimo social sob outra perspectiva, a da utilidade, na qual se deve despende do mínimo de recursos para se conseguir o máximo dos resultados previamente delineados.

2.1. A autorização de despesas públicas a realizar

As despesas públicas correspondem ao *“gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços susceptíveis de satisfazer necessidades colectivas”*¹⁵².

Pelo que, estas se fundam num *“ dos elementos fundamentais da actividade financeira do Estado, ao lado das receitas públicas: instrumento de redistribuição da riqueza”*¹⁵³, *“uma variável chave no que diz respeito à sustentabilidade das finanças públicas”*¹⁵⁴ e, é um *“mal necessário, uma vez que a sua realização se prende com o interesse público”*¹⁵⁵.

Estas são algumas das declarações de autores que têm vindo, ao longo das suas obras, a salientar a indissociabilidade e a importância da despesa pública na actividade financeira do Estado.

É o próprio legislador constitucional que assevera a precedência da despesa pública no paradigma orçamental, conforme o n.º 3 do artigo 105.º da CRP. Nesta norma se denota que se trata do *“factor de legitimação da receita pública”*¹⁵⁶ e, do meio *“para a promoção do crescimento económico e do bem-estar social”*¹⁵⁷, no sentido em que é neste braço da actividade financeira do Estado que se aplicam, em observância, com os preceitos legais e num raciocínio de economia, eficácia, eficiência e de utilidade a alocação dos recursos financeiros públicos e, desta forma se concretiza o intento da actividade financeira do Estado - a satisfação das necessidades públicas.

Maria d'Oliveira Martins defende que, ao longo dos tempos, o conceito deste braço do direito financeiro foi objecto de algumas mutações¹⁵⁸.

¹⁵² Franco, António L. de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 297.

¹⁵³ Martins, Maria d'Oliveira, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, ob. cit., p. 66.

¹⁵⁴ Pereira, Paulo Trigo *et aliud*, Economia e Finanças públicas, ob. cit., p. 175.

¹⁵⁵ Martins, Maria d'Oliveira, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, ob. cit., p. 65.

¹⁵⁶ Catarino, João Ricardo, Princípios de Finanças Públicas, ob. cit., p. 211.

¹⁵⁷ Pereira, Paulo Trigo *et aliud*, Economia e Finanças públicas, ob. cit., p. 175.

¹⁵⁸ Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, ob. cit., p. 65 e 66.

No pensamento clássico, a despesa pública era tida como improdutiva, mais do que isso, consistia numa diminuição da riqueza. O Estado liberal era apenas um consumidor sem qualquer actividade no processo económico, a afectação dos meios do erário público era basicamente para cumprir obrigações como pagamentos e consumos.

Atendendo à transformação das finanças públicas neutras para as finanças públicas activas e à actual conjuntura de insustentabilidade das finanças públicas que atravessamos uma das componentes financeiras do Orçamento de Estado - a despesa pública irá ter um papel de especial relevo na orçamentação e na execução orçamental^{159_160}.

A actividade financeira do Estado aglutina um vasto e heterogéneo conjunto de encargos públicos como os consumos, as transferências e os investimentos promovidos com a utilização de meios económicos, por parte do Estado como os vencimentos dos trabalhadores em funções públicas, a aquisição de bens e serviços que são essenciais para garantir o funcionamento dos organismos e serviços do Estado e a contratualização das Parecerias Público-Privadas. Ou seja, é no cumprimento dos encargos financeiros resultantes dos vínculos contratuais com os operadores económicos privados que o Estado aloca grande parte dos dinheiros públicos.

2.2. A autorização para a cobrança de receitas públicas

As receitas públicas consistem em *“qualquer recurso obtido durante um dado período financeiro, mediante o qual o sujeito público pode satisfazer as despesas públicas que estão a seu cargo”*¹⁶¹.

Existem três tipos de receitas, são estas:¹⁶²

- 1) As patrimoniais que se relacionam com os bens imobiliários, mobiliários e participações sociais;
- 2) As creditícias que são obtidas pelo recurso ao crédito;
- 3) E, as tributárias.

¹⁵⁹ Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, ob. cit., p. 67.

¹⁶⁰ Esse assunto será pormenorizado ao longo da Parte III.

¹⁶¹ Franco, António L. de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 299.

¹⁶² Martins, Maria d'Oliveira, Lições de Finanças e Direito Financeiro, ob. cit., p. 39 a 65.

É de notar que, é na última tipologia de receitas públicas que emerge o dever fundamental dos cidadãos de pagarem impostos, *“é preciso não esquecer que, ao contrário do que por vezes se vê afirmado, todos os direitos têm custos e custos públicos”*¹⁶³ e *“os direitos, todos os direitos, porque não são uma dívida divina nem frutos da natureza, porque não auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual”*¹⁶⁴.

Significa que, o Orçamento de Estado repercute bem o duplo papel dos cidadãos, o de serem titulares de direitos fundamentais e o de serem contribuintes, isto é, de participar com a sua capacidade contributiva para o financiamento desses mesmos direitos.

Conclui-se que, o Orçamento de Estado representa toda a actividade financeira estatal e os seus dois elementos, as receitas e as despesas públicas se limitam e se condicionam mutuamente, cujos desígnios confluem e materializam num *“estabelecer um modo de convivência social que regule como os recursos privados são transformados em recursos públicos, e como são usados em proveito da sociedade”*¹⁶⁵, na satisfação das necessidades colectivas.

PARTE III

A INTERACÇÃO ENTRE AS PPP E O ORÇAMENTO DE ESTADO

CAPÍTULO I

O novo contexto do Direito Financeiro Público

1. Uma nova visão sobre a despesa pública

Com todas as mudanças e desenvolvimentos a que assistimos no contexto financeiro e económico do país, torna-se cada vez mais pertinente o estudo sobre a interacção entre as PPP, enquanto mecanismo de contratualização de prestação de

¹⁶³ Nabais, José Casalta, Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social, ob. cit., p. 51 e 52.

¹⁶⁴ Nabais, José Casalta, Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social, ob. cit., p. 52.

¹⁶⁵ Scaff, Fernando Facury, Equilíbrio Orçamentário, Sustentabilidade Financeira, ob. cit., p. 3180.

serviços e bens públicos e a alocação dos dinheiros públicos, isto é, a despesa pública, cuja disciplina jurídica *“assume uma relevância tão ou mais preponderante que a disciplina da sua arrecadação”*¹⁶⁶.

Dada a assumpção dos compromissos financeiros nas PPP que são diferidos, por longos períodos de tempo, o que demonstra bem a complexidade, a instabilidade, o risco e as incertezas futuras que envolve o direito financeiro e orçamental público. Ora, para colmatar esses factores torna-se indispensável o desenvolvimento e a aplicação de novas regras jurídicas, de critérios precisos e de um sistema de orçamentação e de informação financeira mais completos e fiáveis, de modo a fornecer aos seus destinatários os conhecimentos adequados para a delineação de estratégias e a tomada de decisões.

2. A interligação entre a programação económica e a decisão orçamental

Nazaré da Costa Cabral dá-nos conta da articulação que deve estar presente entre a programação macroeconómica e financeira e a orçamentação frisando que *“a decisão orçamental anual deve ser enquadrada, condicionada e até limitada pela programação de natureza plurianual”*¹⁶⁷ e que *“a política orçamental deve ser disciplinada, deve basear-se em princípios de estabilidade e de sustentabilidade, deve ser claramente orientada pela “máxima” disciplinadora de redução da despesa pública”*¹⁶⁸.

Hodiernamente, o direito orçamentário redescobre as regras sacrossantas das finanças clássicas como a despesa pública mínima. O que importa é que os encargos financeiros do Estado se devem cingir ao mínimo indispensável para assegurar a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas.

A decisão orçamental não é mais do que a materialização, em termos financeiros, das políticas públicas subdivididas em programas e actividades a realizar, onde é enunciada a alocação dos recursos públicos a cada uma dessas funções.

As finanças públicas, no presente, acolhem o que Nazaré Costa Cabral denomina de *“nova perspectiva racionalizadora das decisões orçamentais”*¹⁶⁹. Este estádio das finanças públicas reclama por parte dos órgãos e serviços do Estado competentes pela

¹⁶⁶ Silva, Hugo Flores da, Novas Diretivas e tópicos da despesa pública, ob. cit., p. 70.

¹⁶⁷ Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 13.

¹⁶⁸ Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 13.

¹⁶⁹ Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 422 e ss.

alocação e gestão dos dinheiros públicos uma apreciação na inter-relação existente entre o peso do Estado no processo económico e a dívida pública, a reestruturação nos métodos de contratualização pública e a introdução de indicadores de desempenho que permitam a mensurabilidade entre os objectivos pretendidos e os resultados conseguidos e uma nova política orçamental que deverá assentar em quatro factores: a racionalidade económica, a disciplina, a estabilidade e sustentabilidade das contas públicas e a responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos.

Todas estas circunstâncias obrigam a que os órgãos e serviços da Administração Pública aperfeiçoem os seus procedimentos e lógicas de trabalho e efectuem uma permanente ponderação de custos e de benefícios aquando da realização de qualquer gasto, o controlo dos encargos financeiros assumidos no passado, no presente e no futuro e a observância da premissa de equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas. Só desta forma se consegue alcançar a eficácia, a eficiência, a economia e a utilidade dos escassos recursos financeiros públicos, ou seja, a racionalidade económica.

Significa que, sem dúvida alguma, os decisores, político e financeiro não podem ficar alheios ao trinómio do processo orçamental: planeamento – programação – orçamentação, estas etapas articulam-se e são interdependentes.

O planeamento, em qualquer projecto ou actividade, assume um papel exponencial e nuclear na política orçamental, constitui mesmo a primeira etapa e das mais importantes do processo orçamental.

Nesta fase terá que ocorrer a determinação pormenorizada, precisa e clara de todas finalidades da estratégia orçamental, as várias políticas públicas, sejam elas transversais e sectoriais a atingir, a identificação da opção, entre as várias alternativas disponíveis, da mais vantajosa e a análise da oportunidade e da conveniência do projecto e quantificar convenientemente todos os factores financeiros e não financeiros envolvidos no mesmo.

Nos dias de hoje, a programação financeira encontra-se intrinsecamente associada à orçamentação plurianual tendo em conta o horizonte temporal da primeira¹⁷⁰. Logo, a programação financeira deve estruturar-se num processo dinâmico

¹⁷⁰ Segundo Nazaré da Costa Cabral a programação financeira poderá ser de curto (1 ano) e de médio prazos (2 a 5 anos), Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 175.

e “contínuo de ir fazendo previsões e comprovando a sua validade à medida que se vai consumando a respectiva implementação”¹⁷¹, de modo a permitir o ajustamento e a flexibilização da decisão orçamental, consoante as circunstâncias económico-financeiras entretanto conhecidas.

A título elucidativo, Nazaré da Costa Cabral¹⁷² apresenta os quatro elementos fundamentais da programação financeira:

- 1) O teleológico em que as finalidades da programação se fundem com a política económica, cuja pedra angular é a obtenção de estabilidade de preços;
- 2) O instrumental o que interessa é a redução da despesa pública - fazer mais com menos dispêndio de recursos financeiros;
- 3) De auxílio e metodológicos, aqui afigura-se uma fusão dos instrumentos e dos métodos previsionais utilizados no planeamento económico com as fórmulas tradicionais de previsão económica complementadas com os métodos de previsão subjectiva como os indicadores;
- 4) E, o temporal, considerando a flexibilização como forma de melhorar o planeamento é necessário uma programação dinâmica ou de optimização.

3. O apelo a uma escolha racional e económica e as Parcerias Público-Privadas

Em conformidade com a escassez dos recursos financeiros públicos disponíveis e às inúmeras necessidades colectivas a satisfazer, na contemporaneidade das finanças públicas aos decisores, político e financeiro são exigidos novos pressupostos e uma atenção redobrada nas escolhas e nos investimentos ou projectos públicos a realizar.

Presentemente, uma boa escolha política racional e económica, deve atender a uma perspectiva coerente através da análise pormenorizada entre os custos e os benefícios inerentes a tais projectos e investimentos e de uma comparação entre as várias alternativas que têm ao seu dispor e adoptar as soluções mais económicas, eficazes, eficientes e úteis aos fins a prosseguir, bem como observar e respeitar os direitos fundamentais, os princípios do Estado de direito democrático, da plenitude

¹⁷¹ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 155.

¹⁷² Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 178 e 179.

orçamental, da transparência das decisões, da sustentabilidade das finanças públicas e da equidade intergeracional.

Hoje, encontramos-nos perante grandes desenvolvimentos no domínio jurídico orçamental, em parte, em nosso entender, devido aos impactos negativos assinaláveis projectados nas finanças públicas pelas PPP.

CAPÍTULO II

A influência das Parcerias Público-Privadas nos ditames do Direito Financeiro Público

1. O vazio orçamental no novo modelo de provisão pública

Toda a tipologia de contratação pública se encontra subordinada à disciplina orçamental, as PPP não são excepção. Antes pelo contrário, dado o seu âmbito temporal alargado e a sua natureza económica muito elevada, todo o direito financeiro, em especial, o orçamental deve ajustar o conteúdo das suas normas, por forma a regulamentar convenientemente este meio de provisão pública tendente a satisfazer as necessidades colectivas e como tal gerador de dispêndio de uma grande parte dos recursos financeiros públicos.

Na verdade, quando as Parcerias Público-Privadas surgiram no ordenamento jurídico interno, o Estado não era dotado nem de serviços e de pessoal especializado, ou seja, não preenchia as condições fundamentais para regulamentar e gerir esta nova abordagem de provisão pública. Mas, acresce outra razão para que o instituto do OE esteja continuamente a ser alvo de alterações legislativas, é que a realidade financeira se encontra sempre em constante transformação, dada a diversidade das necessidades colectivas a satisfazer e a realização das políticas económicas e sociais.

Nesta recente fase de desequilíbrio e de insustentabilidade das finanças públicas, o domínio da despesa pública e o seu papel na actividade financeira tem agora um lugar cimeiro, na medida em que é nesta componente do Orçamento do Estado que se concretiza *“o próprio fim da actividade financeira do Estado – satisfação das necessidades”*¹⁷³ e o estudo da sua natureza é *“crucial para a compreensão do conteúdo*

¹⁷³ Franco, António L. de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 297.

da actividade financeira e a sua importância na concretização das políticas financeiras”¹⁷⁴.

2. A reforma nos princípios orçamentais estruturantes¹⁷⁵

Mediante esta nova orientação no direito orçamental, ou melhor, na alocação de dinheiros públicos em que a sua boa utilização e gestão carece da enunciação e do cumprimento de determinados critérios jurídicos enformadores da despesa pública. Para tal, tornava-se necessário um conjunto de reformas para acolher o novo programa de contratualização pública - as Parcerias Público-Privadas, em primeiro lugar os princípios orçamentais teriam que ser redefinidos, flexibilizados de forma a englobar no seu conteúdo este fenómeno.

Vamos debater pormenorizadamente um conjunto de princípios orçamentais que, em nosso entendimento, são aqueles que devem ser imperativamente considerados aquando da inscrição das dotações relativas às Parcerias Público-Privadas no Orçamento de Estado. Alguns destes valores integram mesmo uma imposição constitucional como o princípio da plenitude orçamental (art.º 105.º), da anualidade (art.º 106.º) e, na LEO, o teor dos preceitos da Lei Fundamental são clarificados e densificados como o princípio da unidade e universalidade (artigo 9.º), o princípio da anualidade e da plurianualidade (artigo 14.º) e outros são instituídos como princípio da transparência orçamental (artigo 19.º), o da boa gestão financeira ou os “três Es” (artigo 18.º) o da equidade intergeracional (artigo 13.º), e o da sustentabilidade das finanças públicas (artigo 11.º).

2.1. Anualidade e plurianualidade

O princípio da anualidade encontra-se constitucionalmente reconhecido no n.º 1 do artigo 106.º da CRP, António de Sousa Franco, nos seus ensinamentos¹⁷⁶, sustenta que esta é a primeira das regras orçamentais clássicas e que supõe uma dupla exigência, a votação anual do Orçamento de Estado pela Assembleia da República, a sua vigência e

¹⁷⁴ Franco, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, ob. cit., p. 297.

¹⁷⁵ Os autores António L. de Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, ob. cit., p. 345 e João Ricardo Catarino, *Princípios de Finanças Públicas*, ob. citada, p. 137 e ss denominam os princípios de regras orçamentais.

¹⁷⁶ *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, ob. cit., p. 347.

execução se reporta ao período financeiro correspondente ao ano económico que, no nosso direito interno, é coincidente com o ano civil¹⁷⁷.

O princípio rígido da anualidade moldou-se à nova realidade da gestão pública orçamental, na implementação de uma concepção dinâmica, de técnicas eficazes de planeamento e de gestão quer no instituto do Orçamento de Estado como no sistema de contabilidade pública.

2.1.1. O porquê da plurianualidade

No actual estágio das contas públicas, a actividade financeira do Estado não se pode cingir à anualidade, na exacta medida em que, num dos instrumentos de contratualização pública - as PPP, o Estado assume encargos financeiros diferidos num horizonte temporal bastante considerável (20 a 30 anos), o que significa que o esforço financeiro estatal tem impactos em vários orçamentos futuros.

Assim, “as decisões orçamentais têm de basear-se não apenas nas necessidades relativas tal como são hoje sentidas, mas também nas previsões sobre que necessidades existirão amanhã, no próximo ano, na próxima década. Mas para além disso, importa naturalmente avaliar os custos futuros que a satisfação daquelas implicará”¹⁷⁸.

Antes pelo contrário, durante longos anos, as obrigações contratuais assumidas nas PPP eram inscritas no Orçamento de Estado numa lógica temporal limitada a um exercício orçamental, o que veio originar a situação de desconhecimento do verdadeiro impacto desta tipologia de provisão pública nas contas públicas.

Pelo que, o legislador retirou o paradigma absoluto do princípio, como se verifica pelo teor do artigo 14.º da nova LEO¹⁷⁹ e, conferiu uma relatividade à anualidade, ou seja, esta deve ceder quando se encontram em presença outros valores preponderantes como a plenitude orçamental, a transparência, a clareza e a verdade nos exercícios orçamentais.

Nessa conformidade, a plurianualidade tornou-se um valor absolutamente fulcral para a previsão da despesa pública em termos de limites globais e, por forma a

¹⁷⁷ Nos termos do n.º 3 do artigo 14.º da LEO.

¹⁷⁸ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 357.

¹⁷⁹ Anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

incorporar as obrigações contratuais já aprovadas e assumidas para os anos futuros, o que permite planejar e gerir melhor a contas públicas num médio prazo.

A orçamentação plurianual das obrigações envolvidas neste tipo de provisão pública, além de ser uma exigência preconizada pelas instituições da União Europeia é de todo justificada, quer pela sua natureza contratual de longa duração, como pelos seus encargos financeiros serem repartidos por múltiplos exercícios orçamentais, cujo somatório global revela ser um enorme peso na despesa pública e, por conseguinte, na dívida e défice públicos.

A programação plurianual das despesas públicas proporciona um processo de racionalização e de eficácia económicas e de transparência na sua orçamentação e execução, como sublinha Joaquim Miranda Sarmiento, esta traduz “ *por um lado uma menor rigidez no planeamento e na execução da despesa, mas por outro, poder ser um instrumento de resolução de conflitos entre o que é pretendido e o que é “affordable”*”¹⁸⁰ e, assim permite realizar os ajustamentos necessários ao contexto económico do exercício orçamental e às prioridades do Estado e, uma vez que ao “*relacionar a despesa de cada organismo com um conjunto de objectivos (pelo menos de cariz estratégico), permite que quer as entidades de controlo, quer o público, monitorizem a performance desses organismos*”¹⁸¹.

Todos estes circunstancialismos vieram conferir à legislação financeira uma primazia ao princípio da substância sobre a forma enquanto pressuposto para uma correcta inscrição das dotações orçamentais atendendo à sua natureza e realidade financeira, cuja finalidade é evidenciar qualitativa e quantitativamente as receitas e despesas públicas e transmitir a real situação da conjuntura das finanças públicas, incutir aos decisores, políticos e financeiros a exigência de um quadro estável para a despesa pública num médio prazo, de estabelecer limites máximos para as dotações orçamentais das despesas públicas e de garantir o compromisso de uma política orçamental devidamente planeada e estruturada, mas sobretudo de implementar uma verdadeira cultura de responsabilização e de *accountability*.

¹⁸⁰ Manual das Finanças Públicas e de Contas Nacionais no Sector das Administrações Públicas, ob. cit., p. 170, nota de rodapé 91.

¹⁸¹ Manual das Finanças Públicas e de Contas Nacionais no Sector das Administrações Públicas, ob. cit., p. 170, nota de rodapé 91.

É na previsão plurianual das receitas e despesas públicas que reside o corolário da nova gestão pública e da consolidação orçamental, considerando que a plurianualidade atribui uma melhor transparência, publicidade e fiabilidade na informação e é tida como essencial para a estabilidade financeira e equilíbrio do orçamento.

2.2. Plenitude orçamental (unidade e universalidade)¹⁸²

Para ser alcançado o objectivo da plenitude deve existir *“um só orçamento e tudo no orçamento”*¹⁸³, isto é, o orçamento deve contemplar o conjunto de todas as receitas e despesas públicas, de modo a existir transparência, clareza e rigor financeiro.

Este princípio subdivide-se em dois aspectos distintos, a unidade e a universalidade, mas que são interdependentes entre eles.

No que concerne à unidade, o orçamento deve ser único, como afirma António de Sousa Franco o *“fundamento do princípio é claro: ele visa dar racionalidade e transparência à afectação dos recursos e à sua obtenção (quais impostos se cobram e para que fins?), evitando que, pela multiplicidade de orçamentos, haja recursos que fujam à autorização orçamental do órgão político competente”*¹⁸⁴.

E, relativamente à universalidade o que é pretendido é que sejam registadas, no conteúdo do documento previsional, todas as despesas e receitas da Administração Central e da Segurança Social.

A finalidade deste valor é promover uma informação financeira completa, fiável e adequada aos seus destinatários como o Parlamento e o Tribunal de Contas, para que estes órgãos de soberania exerçam as suas funções fiscalizadoras de uma forma correcta, fidedigna e eficaz.

Não obstante, este princípio se encontrar positivado no direito financeiro, há bastante tempo, não era respeitado em termos absolutos. Na realidade, o Orçamento de Estado nem sempre não apresentou todas as despesas e receitas públicas, dando origem ao fenómeno da desorçamentação. Como veremos mais adiante¹⁸⁵, a existência

¹⁸² N.ºs 3 e 4 do artigo 105.º e artigo 106.º da CRP e artigo 9.º da LEO.

¹⁸³ Sarmento, Joaquim Miranda, Manual das Finanças Públicas e de Contas Nacionais no Sector das Administrações Públicas, ob. cit., p. 721 a 723, nota de rodapé 234.

¹⁸⁴ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 350.

¹⁸⁵ No ponto 2.3.1..

desta ocorrência dificulta o cabal conhecimento e a eficaz e verdadeira análise da situação da disciplina orçamental.

2.3. A transparência orçamental

Este princípio já constava na anterior LEO (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto com as suas subseqüentes modificações), agora o legislador fortaleceu a sua amplitude e acrescentou *“um conjunto de obrigações e deveres do Governo, com vista ao reforço da transparência orçamental”*¹⁸⁶, através da qual se pretende obter um conjunto *“de informação sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsector. A informação disponibilizada deve ser fiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente, de modo a permitir avaliar, com precisão, a posição financeira do setor das administrações públicas e os custos e benefícios das suas atividades, incluindo as suas consequências económicas e sociais, presente e futuras”*¹⁸⁷, de facto, este valor comporta uma *“exigência substantiva de bom comportamento orçamental”*¹⁸⁸ e, por último, *“facilita os mecanismos de controlo orçamental, nos planos político, administrativo e jurisdicional, de prestação de contas (‘accountability’) e de responsabilização financeira”*¹⁸⁹.

Entretanto, esta exigência não se fica só por aqui, segundo Ana Cristina Lino Marques existe uma outra circunstância que reclama pela transparência do OE que é facultar e orientar os cidadãos para *“o direito a saber como são aplicados os seus impostos, bem como uma cultura de responsabilidade na actividade financeira pública”*¹⁹⁰.

Defende, além disso, a autora que, o *“conhecimento das prioridades orçamentais é fundamental para o exercício da cidadania fiscal. Com efeito, este conhecimento permite aos cidadãos comuns perceberem não só como o governo se propõe cobrar impostos e como estes serão afectados às diversas categorias de despesa pública, como*

¹⁸⁶ Sarmento, Joaquim Miranda, Nova Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 98.

¹⁸⁷ Sarmento, Joaquim Miranda, Nova Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 98 e 99.

¹⁸⁸ Cabral, Nazaré da Costa *et aliud*, Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções fundamentais, ob. cit., p. 325.

¹⁸⁹ Cabral, Nazaré da Costa *et aliud*, Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções fundamentais, ob. cit., p. 326.

¹⁹⁰ As Finanças Públicas e a Cidadania e a Educação Fiscal, ob. cit., p. 54.

também saber se os objectivos para o défice orçamental e da dívida pública serão cumprimentos”¹⁹¹.

E, assim se descobre *“uma nova dimensão do princípio democrático, que permite superar a confiança perdida em institutos tradicionais, em especial no domínio da democracia representativa, ao aumentar a intensidade do controlo (accountability)”*¹⁹².

De acordo com Rita Calçada Pires, a transparência orçamental abrange aspectos material e temporal, *“porque impõe a existência de elementos suficientes para a formulação dos juízos necessários ao bom funcionamento das finanças públicas, não só quanto aos objectivos, mas igualmente quanto às vias da prossecução e consecução desses objectivos, sendo ainda necessário, em geral, que esses elementos sejam diversos, importantes, fiáveis, acessíveis e expostos sistematicamente, permitindo ainda comparações internacionais. Em segundo lugar, os elementos devem ser disponíveis periodicamente e atempadamente, isto é, em tempo útil”*¹⁹³.

Na verdade, para concretizar este poder-dever, o serviço estatal responsável pela divulgação da informação orçamental¹⁹⁴ sentiu a necessidade de criar uma iniciativa que proporcionasse uma fórmula simplificada de difundir a informação ao cidadão comum através de uma linguagem acessível e clara, com um resumo abreviado das prioridades da política pública orçamental, quadros, gráficos e um glossário, ou melhor, *“tentar descrever o orçamento de uma forma neutra e atender a uma série de padrões de qualidade, incluindo abrangência, objetividade, relevância, confiabilidade e facilidade de compreensão”*¹⁹⁵. Porque, registre-se para o cidadão comum, a informação técnica orçamental e financeira é algo ininteligível.

Em sequência, surgiu o Orçamento do Cidadão¹⁹⁶ enquanto *“principal documento de comunicação entre um governo e os cidadãos, uma vez que permite a estes compreender o conteúdo e das implicações políticas públicas relatados financeiramente*

¹⁹¹ As Finanças Públicas e a Cidadania e a Educação Fiscal, ob. cit., p. 57 e 58.

¹⁹² Silva, Suzana Tavares da, O Princípio da Transparência: da Revolução à Necessidade de Regulação, ob. cit., p. 167.

¹⁹³ Transparência da dívida pública: O caminho para a qualificação do processo de gestão da dívida e para a responsabilização do poder público (Parte I), ob. cit., p.149.

¹⁹⁴ Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

¹⁹⁵ Jorge, Susana Margarida *et aliud*, O Orçamento Cidadão, ob. cit., p. 327.

¹⁹⁶ Disponível em https://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2015/OCid_2015.pdf, acedido em 21-10-2017.

no OE”¹⁹⁷ e, como instrumento fundamental para assegurar a transparência, no que concerne à situação nacional, o documento *“foi pela primeira vez preparado no ano de 2014 pelo Institute of Public Policy Thomas Jefferson-Correia da Serra em colaboração com o Ministério das Finanças”*¹⁹⁸, os mesmos autores mencionam que a sua elaboração *“inseriu-se no movimento “Open Budget Initiative”, que pretende promover as melhores práticas de transparência orçamental à escala mundial, aumentando a qualidade da democracia em Portugal”*¹⁹⁹.

Na nossa opinião, o documento contém uma grande diversidade de informação relativa ao orçamento e no qual é concretizada a divisão da despesa pública pelas várias funções do Estado. Apesar disso, existe um aspecto bastante negativo que deve ser destacado, as PPP não são mencionadas, embora estas representem uma parte significativa da despesa pública. Pelo que, se conclui que o seu conteúdo não cumpre o requisito da suficiência.

Fica aqui uma observação, será que, nos próximos anos, com a programação plurianual esses compromissos serão totalmente insertos no Orçamento Cidadão?, de modo a ser exequível um autêntico escrutínio público e o respeito integral deste poder-dever.

Presentemente, denota-se que o legislador interno não se preocupa somente com o enquadramento jurídico da previsão anual das despesas e das receitas públicas, mas também confere uma peculiar atenção à sua natureza económico-financeira, à sua orçamentação num âmbito temporal mais alargado, ou melhor, de médio prazo (ano em curso e os quatro anos seguintes), bem como ao sistema de controlo da execução orçamental que abrange os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial.

Significa que, a gestão orçamental, mais do que nunca, deverá ser um processo dinâmico e pragmático no planeamento, na orçamentação e no controlo dos dois elementos que compõem a actividade financeira do Estado - as receitas e as despesas públicas, com vista à unidade e à coerência de toda a realidade orçamental.

Pelas considerações acima aduzidas constata-se que a transparência orçamental reconduzirá a três finalidades essenciais para as finanças públicas, a divulgação de uma

¹⁹⁷ Jorge, Susana Margarida *et aliud*, O Orçamento Cidadão, ob. cit., p. 340.

¹⁹⁸ Jorge, Susana Margarida *et aliud*, O Orçamento Cidadão, ob. cit., p. 325.

¹⁹⁹ Jorge, Susana Margarida *et aliud*, O Orçamento Cidadão, ob. cit., p. 325.

informação financeira rigorosa e completa que ajudará os decisores, político e financeiro no processo de tomada de decisões, na sua responsabilização bem como dos gestores dos recursos financeiros públicos. E, por último, a de permitir aos cidadãos o acesso e a análise de todos os dados que envolvem a actividade financeira do Estado não só do ano em causa, mas também do passado e do futuro e, assim conhecer a determinação das políticas públicas e as suas razões, as políticas monetárias e financeiras e a implementação dos programas e a respectiva execução.

2.3.1. A desorçamentação

Em primeiro lugar, como repara Pedro Nunes há que entender a génese da palavra, esta vem de *“orçamentação construída com o auxílio de um mecanismo da palavra lexical (neste caso, a prefixação)”*²⁰⁰. Como expressa o autor, o Orçamento de Estado corresponde a *“um instrumento de exercício da democracia, constituindo-se como peça jurídica (aprovado pelo poder legislativo e executivo para vigorar como lei) cujo objecto é financeiro e, portanto, bem mais complexo. Acomoda, assim, toda a actividade financeira do Estado, quer do ponto de vista das receitas, quer do ponto de vista das despesas”*²⁰¹.

Pelo contrário, a desorçamentação caracteriza-se por ser uma situação de indisciplina da política orçamental e da ineficácia dos meios e das instituições que têm como função o controlo e ou a verificação da política orçamental²⁰². O autor, além disso, salienta que a desorçamentação tem, entre nós, uma longa tradição e que se trata de uma forma de contornar as regras da disciplina orçamental mesmo as plasmadas na Lei Fundamental e no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) como a especificação das despesas públicas, segundo a sua classificação orgânica e funcional, a proibição de défices excessivos e de aumento da dívida pública e, por estas razões constitui um fenómeno bastante preocupante e com repercussões negativas para as contas públicas.

²⁰⁰ O fenómeno da desorçamentação: Breves considerações à nomenclatura, ob. cit., p. 102.

²⁰¹ O fenómeno da desorçamentação: Breves considerações à nomenclatura, ob. cit., p. 102.

²⁰² O fenómeno da desorçamentação: Breves considerações à nomenclatura, ob. cit., p. 103 e ss.

Vítor Bento²⁰³ afirma que a desorçamentação põe em causa a salvaguarda de dois princípios, o da necessidade do controlo democrático das contas públicas e o da transparência quanto ao aperto da restrição orçamental.

Estes valores constituem as pedras angulares do funcionamento de uma democracia e de um conhecimento verdadeiro e real das responsabilidades financeiras a cargo do Estado e das suas entidades.

E, que por *“uma questão de respeito pelas regras de funcionamento de um regime democrático, de salvaguarda do interesse público e de respeito para com os vindouros, é de todo o interesse que todas as transacções que comprometam a utilização dos recursos públicos sejam submetidas ao controlo democrático”*²⁰⁴ (sublinhado do autor).

Este controlo acontece no mesmo órgão de soberania - o Parlamento - em dois momentos distintos, o primeiro ocorre aquando da aprovação da lei do Orçamento de Estado - da autorização das despesas públicas e para a arrecadação de receitas públicas, em nome dos cidadãos-contribuintes e, o segundo momento na apreciação das contas públicas.

Vítor Bento refere, ainda, a necessidade de *“monitorar a restrição orçamental e a sua aplicação inter-temporal”*²⁰⁵ (sublinhado do autor), pois o Estado tem recursos financeiros limitados e como tal os seus órgãos e serviços só devem gastar os fundos de que dispõem no momento e durante um horizonte temporal mais alargado e *“para que a todo o momento, haja consciência da verdadeira restrição orçamental e das hipotecas constituídas sobre o futuro colectivo”*²⁰⁶, logo é imprescindível a existência de um registo contabilístico das contas públicas completo, transparente e detalhado²⁰⁷.

Em resumo, a desorçamentação constitui *“uma forma de fraude à lei ou de manipulação das regras contabilísticas”*²⁰⁸ e, em sequência *“perde-se a visão de conjunto que a concentração financeira no Orçamento do Estado propiciava”*²⁰⁹. Este fenómeno ocorre quando não existe a inscrição de todas as receitas e despesas públicas de um

²⁰³ A desorçamentação das despesas públicas, ob. cit., p. 25 a 35.

²⁰⁴ A desorçamentação das despesas públicas, ob. cit., p. 26.

²⁰⁵ A desorçamentação das despesas públicas, ob. cit., p. 27.

²⁰⁶ A desorçamentação das despesas públicas, ob. cit., p. 28.

²⁰⁷ Sobre a importância do sistema contabilístico falaremos no Capítulo III.

²⁰⁸ Cabral, Nazaré da Costa *et aliud*, Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções fundamentais, ob. cit., p.240.

²⁰⁹ Catarino, João Ricardo, Princípios de Finanças Públicas, ob. cit., p. 141.

determinado programa ou serviço no documento previsional, mais concretamente quando a responsabilidade pela gestão de dinheiros públicos é atribuída a outras entidades que não o Estado e estas não se encontram abrangidas pela obrigação do respeito dos princípios orçamentais.

Sem dúvida alguma, trata-se de uma excepção aos princípios da plenitude e da transparência orçamentais e, daqui resulta que, também não é observado plenamente o paradigma orçamental - planeamento, programação e orçamentação e, por conseguinte, não é possível realizar um verdadeiro juízo e controlo financeiro dos gastos públicos e da economia, eficiência e eficácia dos serviços e bens públicos prestados e exigir a responsabilização dos órgãos e serviços públicos com competências nessa área.

2.3.2. As novas regras da transparência e da plenitude orçamentais

A razão para a desorçamentação, o não registo integral das obrigações financeiras, ocorrer nas PPP era a ausência de *“um modelo uniforme e compreensivo de reporte e contabilidade financeira das PPP. Esta insuficiência contribui claramente para que as PPP sejam usadas para contornar os controlos financeiros a que o sector público está adstrito, bem como para retirar o investimento público e dívida associada ao balanço do Estado”*²¹⁰.

Mas, também pela circunstância do sistema de orçamentação tradicional corresponder a um instrumento que direccionava a actividade financeira do Estado durante um período de vigência de curto prazo - apenas um ano e atendendo, aquando da elaboração do Orçamento de Estado, à sua perspectiva incrementalista que tinha como base de referência a despesa pública do ano anterior à qual era aplicada a taxa de inflação ou de deflação. Ou seja, não tinha em consideração os encargos financeiros estabelecidos nos contratos das Parcerias Público-Privadas nem os dados da contabilidade pública. O que importava era a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa pública.

Embora, as Parcerias Público-Privadas fossem e sejam contratos de grande complexidade e de longa duração, nas dotações orçamentais para um determinado

²¹⁰ Cabral, Nazaré da Costa *et aliud*, Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções Fundamentais, ob. cit., p. 244.

exercício orçamental eram inscritos somente os compromissos financeiros projectados para esse ano e não todas as obrigações, explicitamente ou implicitamente, assumidas nos próximos exercícios orçamentais e, no que concerne à contabilização da execução orçamental das PPP não se verificava uma especificação de gastos por cada projecto em curso, nem os mesmos eram analisados sob uma perspectiva de resultados ou de desempenho.

O porquê do considerável fenómeno da desorçamentação nas PPP é ainda justificado por mais duas condições, a primeira pela distinta personalidade jurídica dos contraentes privados e, por isso não se encontravam abrangidas pela obrigatoriedade de uma apresentação orçamental e reporte contabilístico, completos de todas as despesas e receitas inerentes a este tipo de provisão pública.

E, por fim, pelo critério de evidência da dívida pública assumida nas PPP, esta reporta-se a uma dívida indirecta ou implícita, ou melhor, não tem efeitos imediatos nas contas públicas, no sentido de que se trata de garantias pessoais ou avales do Estado e, como tal só resultam para o Estado o ónus de pagar as obrigações financeiras apenas quando estas não forem pagas pelo seu devedor principal e, nas situações dos compromissos financeiros do Estado que só se verificavam após a construção da infra-estrutura. Nas situações descritas, orçamentalmente, o dispêndio de dinheiros públicos pode nunca concretizar-se ou então só em exercícios orçamentais futuros.

Esta fuga à disciplina orçamental foi um recurso bastante utilizado nas PPP, se nos é permitido afirmar até em demasia, tendo assumido contornos preocupantes na sustentabilidade das finanças públicas, tanto que, à presente data, se desconhece o verdadeiro montante das obrigações financeiras assumidas nestas e as suas repercussões nas contas públicas na actual como nas próximas gerações.

Com o recente movimento de alterações no direito financeiro público, este agora visando uma orçamentação e gestão de dinheiros públicos orientada para os resultados, desempenho e utilidade social, impõe-se um quadro jurídico melhorado e exigente, especialmente no que se refere às PPP, de modo a impedir o fenómeno da desorçamentação nas suas despesas no médio e longo prazo.

Nos termos das determinações da al. f) do n.º 3 do artigo 13.º, al. l) do n.º 2 do artigo 37.º da nova LEO²¹¹, a desorçamentação nas PPP já não se pode verificar, o legislador veio promover o dever de serem registados obrigatoriamente, numa lógica de previsão anual e plurianual, os encargos financeiros explícitos e implícitos deste modelo de provisão pública na proposta de lei do Orçamento de Estado.

2.4. Princípio da economia, eficiência e eficácia, “três Es” ou da boa gestão financeira²¹²

O princípio da boa gestão financeira ínsito no direito financeiro consiste na *“transposição para o domínio económico do princípio constitucional da proporcionalidade, incorpora uma ideia de prudência nos gastos e apela à mais racional utilização possível dos recursos financeiros”*²¹³. Ora, aqui estão sintetizados os três critérios técnicos de avaliação do mérito financeiro²¹⁴ subjacentes ao seu conceito jurídico - a economia, a eficiência e a eficácia.

Mais do que um princípio é um dever destinado àqueles que decidem as políticas públicas e aos que gerem dinheiros públicos para cumprir essas mesmas políticas, nessa conformidade a sua margem de discricionariedade na assumpção de obrigações financeiras e, na realização de qualquer despesa pública exige a prévia observância dos critérios da economia, eficiência e eficácia através dos quais se afere se uma decisão é adequada, indispensável e na justa medida.

A **economia** analisa a capacidade da entidade para minimizar as despesas sem reduzir a qualidade dos bens e serviços prestados, ou seja, o critério da economia materializa-se através do estudo das várias alternativas apresentadas, for escolhida a opção com a quantidade e qualidade apropriadas, no momento adequado e menos onerosa.

A **eficiência** comporta traços quantitativos e qualitativos e avalia a relação entre os recursos financeiros e não financeiros utilizados e os bens e serviços produzidos ou

²¹¹ Anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

²¹² Artigo 18.º da LEO – anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

²¹³ Silva, Hugo Flores da, Novas Diretivas e tópicos da despesa pública, ob. cit., p. 72 e 73.

²¹⁴ Segundo Lia Olema Correia, O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira, ob. cit., p.795.

prestados, isto é, a eficiência consiste na obtenção do melhor resultado de bens e serviços para o mesmo número de recursos (relação entre os *inputs* e os *outputs*).

E, a **eficácia** é associada aos impactos, à utilidade social dos bens e serviços produzidos pela actividade, significa que o que é medido é o grau de desempenho dos objectivos determinados e quantificados no planeamento operacional de cada organismo, ou melhor, os resultados ou *outcomes* das políticas públicas na sociedade e, consequentemente na satisfação das necessidades colectivas e no bem-estar social.

Para existir a boa gestão financeira, todos estes pressupostos - economia, eficiência e eficácia devem estar preenchidos e equilibrados.

2.4.1. O dever da boa gestão nas Parcerias Público-Privadas

De facto, o modelo híbrido de contratualização pública que se caracteriza pela interpenetração de métodos e procedimentos específicos da gestão privada com as suas presunções – a melhoria quantitativa e qualitativa dos bens e serviços prestados e os menores custos na provisão pública reclamou a introdução de mudanças na Lei Fundamental e no domínio jurídico-financeiro, de modo a moldar o teor dos preceitos constitucionais e das normas jurídico-financeiras a este instrumento de políticas públicas, bem como gerir todas as condicionantes de austeridade sem comprometer em demasia os direitos e garantias dos cidadãos-contribuintes e a prossecução do interesse público e do bem-estar social da presente geração como das futuras.

O dever da boa gestão dos dinheiros públicos encontra-se incondicionalmente relacionado com o parâmetro constitucional da racionalização constante do n.º 5 do artigo 267.º da Lei Fundamental que, segundo os Profs. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira *“imporá a adopção de critérios necessários para a rendibilidade e a organização óptimas dos serviços e actividades administrativas”* ²¹⁵.

Sustentam os autores que se trata de *“uma expressão da melhor utilização dos recursos públicos, de modo a evitar desperdícios”*²¹⁶, o que significa que em todas as fases das PPP - desde a sua concepção, programação financeira e orçamental, adjudicação, implementação e execução deverão ser cumpridos os pressupostos necessários para

²¹⁵ Constituição da República Portuguesa Anotada, volume II, ob. cit., p. 813.

²¹⁶ Constituição da República Portuguesa Anotada, volume II, ob. cit., p. 814.

justificar o recurso a este modelo de provisão pública – a economia, eficiência e a eficácia, a aplicação do Comparador do Sector Público, a obtenção do *value for money* ou ganhos de eficiência e a melhoria da quantidade, da qualidade e na rendibilidade dos serviços e bens públicos prestados²¹⁷.

Sustenta Lia Olema Correia²¹⁸ que o dever da boa administração, no âmbito das finanças públicas, fundamenta-se no texto constitucional:

- No *princípio da prossecução do interesse público* - artigo 81.º e n.º 1 do artigo 266.º -, o qual exige ao decisor financeiro a adopção das melhores soluções de gestão económica e financeira;
- No *princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares* - n.º 1 do artigo 266.º;
- No *princípio da legalidade* - n.º 2 do artigo 266.º -, este deve ser examinado sob duas perspectivas: a legalidade formal e a legalidade substantiva, isto é, a utilização dos recursos públicos deve conformidade à lei, na exacta medida em que supõe a existência prévia de uma lei que a suporte, deve dispor de uma correcta inscrição orçamental, adequada classificação e cabimento e deve-se pautar em termos de economia, eficácia, eficiência e utilidade social;
- No *princípio da igualdade* - artigo 13.º e n.º 2 do artigo 266.º;
- No *princípio da proporcionalidade* - n.º 2 do artigo 266.º - este toca em três aspectos das despesas públicas e, em sequência na ponderação do interesse público: a exigibilidade, a adequabilidade e a racionalidade, ou seja, a utilização dos dinheiros públicos deve ser uma condição indispensável, adequada e sob a análise entre os custos e os benefícios é essencial ter a justa medida para a realização do interesse público;
- Nos *princípios da imparcialidade, da justiça e da boa fé* - n.º 2 do artigo 266.º;
- No *princípio da fundamentação dos actos administrativos* - artigo 268.º;
- No *princípio da participação* - n.º 5 do artigo 267.º;

²¹⁷ Recorde-se, pois, que uma das finalidades das PPP reside na “*economia e o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço*”, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio.

²¹⁸ O dever da boa gestão e a responsabilidade financeira, ob. cit., p. 793 e 794.

- No princípio da transparência e da concorrência – artigo 268.º;
- E, no princípio da responsabilidade, na medida em que os bens públicos são de e para todos os cidadãos.

Nitidamente o princípio dos “três Es – Economia, Eficiência e Eficácia” ou da boa gestão tornou-se num valor enquadrador dos ramos jurídicos do direito administrativo e do financeiro público, nas áreas da contratação pública e no orçamento, respectivamente.

Como se poderá constatar na nova LEO²¹⁹, o legislador encontra-se seriamente preocupado com as consequências dos investimentos públicos que envolvam montantes totais superiores a cinco milhões de euros nas contas públicas, de tal modo que, no n.º 3 do artigo 18.º institui que, sempre que possível, deve ser incluída a estimativa das suas incidências orçamental e financeira líquidas ano a ano e em termos globais.

Resumindo, o dever da boa gestão dos dinheiros públicos, presentemente, constitui uma autêntica norma imperativa preceptiva e correlaciona-se com o princípio da equidade intergeracional, a proeminência do interesse público, a racionalidade económica das prioridades e políticas públicas a concretizar, na qual é exigida uma análise de custos e benefícios, ou seja, este parâmetro impõe uma correcta ponderação sobre a economia, eficiência e eficácia para legitimar as escolhas públicas e, consequentemente satisfazer o interesse público.

2.5. Equidade intergeracional

*“Quisemos durante muitos anos levar uma vida de ricos num país que continua pobre. Tornámo-nos ricos em betão mas continuamos pobre na educação. Temos um país com infra-estruturas mas sem economia para as utilizar, um país com estradas e pontes mas sem dinheiro para as pagar. Somos ricos em cimento mas continuamos pobres em conhecimento”*²²⁰.

“Contudo, na parte final do século XX verificou-se que a realização em tão elevado grau das pretensões de bem-estar implicava não apenas retirar, mediante redistribuição, às pessoas e grupos existentes que mais tinham, mas também utilizar recursos por conta

²¹⁹ Anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

²²⁰ Azevedo, Sérgio de, PPP e o custo de um Estado Fraco, ob. cit., p. 14.

*das gerações futuras. Para além de se proceder à redistribuição dentro do Presente, afectou-se a alocação para o futuro*²²¹.

As afirmações destes autores ilustram bem a realidade que sucedeu, aquando da contratação de inúmeras Parcerias Público-Privadas pelo Estado que, devido à impreparação técnica dos seus órgãos e serviços e ausência de uma entidade pública vocacionada para esta temática, não se verificou a necessária ponderação dos riscos, dos impactos financeiros e sociais ou a preocupação em assegurar uma justa e equilibrada repartição dos custos e dos benefícios inerentes a esses projectos pelas várias gerações.

Com efeito, até há pouco tempo atrás, as finanças públicas não tinham em conta as legítimas expectativas dos cidadãos nem a equidade ou solidariedade intergeracional, ou melhor, vivia-se num tempo em que *“as questões relacionadas com os administrados (os afectados pela decisão financeira) são reduzidas à sua vertente mais impessoal, de meros contribuintes ou beneficiários, ignorando ou não dando a devida relevância à sua dimensão pessoal e social*²²².

Com *“a recente consagração legislativa do princípio da equidade intergeracional na elaboração do Orçamento do Estado veio acrescentar uma vertente mais jurídica a esta questão*²²³, o que obriga a que qualquer decisão financeira implica e exige *ex ante* a formulação de uma equitativa e justa repartição de custos e benefícios pelas várias gerações. Mais, do que isso veio elucidar a natureza imperativa do critério da dignidade da pessoa humana enquanto irredutível e insubstituível parâmetro fixador dos limites da actividade financeira do Estado.

Não obstante a ambiguidade do conceito de equidade intergeracional, *“é possível identificar um princípio (material) de equidade intergeracional, que se densifica em duas exigências distintas e quase de sinal simétrico*²²⁴. Nesta conformidade, Joaquim Freitas da Rocha defende que é imprescindível que as gerações futuras retirem vantagens e utilidades dos bens públicos e semi-públicos produzidos no presente. Para tal acontecer deverá ser conferida uma preponderância às despesas públicas de capital e de natureza

²²¹ Amaro, António Leitão, O Princípio Constitucional da Sustentabilidade, ob. cit., p. 407.

²²² Teixeira, Manuela Duro, Justiça Intergeracional e Finanças Públicas, ob. cit., p. 46.

²²³ Teixeira, Manuela Duro, Justiça Intergeracional e Finanças Públicas, ob. cit., p. 46, anota a autora que o princípio da equidade Intergeracional enquanto linha mestra da elaboração do OE surgiu na Lei n.º 48/2004, de 24 Agosto.

²²⁴ Rocha, Joaquim Freitas da, Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um direito financeiro equigeracional, ob. cit., p. 627 e 628.

reprodutiva, na medida em que estas fomentam proveitos em horizontes temporais diferidos. E, que as gerações futuras não podem nem devem ser excessivamente oneradas com os compromissos financeiros assumidos na satisfação das necessidades colectivas da presente geração.

A combinação entre tempos difíceis nas finanças públicas como os que presentemente assistimos e o princípio da equidade intergeracional não se compadece apenas com o presente, antes pelo contrário, suscita questões como que futuro deixaremos às gerações vindouras, *“se existe efectivamente “amor aos filhos e aos netos” e se esse “amor” se materializa na vontade de lhes deixar um futuro melhor ou se se contenta com a visão míope de lhes transmitir quinhões hereditários estritamente monetários e patrimoniais. Isto se e na medida em que essa herança deixada às gerações vindouras não seja fundamentalmente endividamento”*²²⁵ e, como deverão os decisores, político e financeiro alocar os escassos e esgotáveis recursos financeiros públicos, de modo a não onerar excessivamente os futuros cidadãos.

Ora, a equidade intergeracional parte dos pressupostos de que os dispêndios públicos devem ser pensados sob uma lógica de impor um *“nível mínimo de sacrifício que qualquer um pode suportar é avaliado hoje como se as pessoas do futuro encarassem o seu sofrimento de hoje”*²²⁶ e de *“não impor encargos excessivos sobre o futuro”*²²⁷.

Aos decisores, político e financeiro é exigida uma responsabilidade partilhada, um dever de *facere* uma análise e ponderação cuidada aquando da implementação de projectos como as PPP, cujas obrigações financeiras e utilidades se prolongam no tempo e, consequentemente influenciam a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos-contribuintes-beneficiários e que o processo de tomada de decisões deve ser racional, pragmático e evitar enviesamentos de qualquer espécie.

É na dignidade da pessoa humana e na solidariedade social que se ancora o princípio da equidade intergeracional. Trata-se, efectivamente, de um imperativo ético-social²²⁸, uma vez que a equidade intergeracional não é mais do que uma *“nova*

²²⁵ Nabais, José Casalta, Estabilidade financeira e o Tratado Orçamental, ob. cit., p. 46.

²²⁶ Ferreira, Paulo Marrecas, Finanças públicas e sustentabilidade: desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes, ob. cit., p. 588.

²²⁷ Ferreira, Paulo Marrecas, Finanças públicas e sustentabilidade: desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes, ob. cit., p. 588.

²²⁸ Conforme Manuela Duro Teixeira, Justiça Intergeracional e Finanças Públicas, ob. cit., p. 47.

compreensão dos direitos fundamentais. Passam a ser considerados também os direitos dos que ainda não nasceram. A dimensão da pessoa humana é projetada no futuro, não apenas como a dimensão civilista do nascituro, mas de toda uma futura (e ainda nem mesmo gestada) geração de pessoas humanas”²²⁹.

Para Joaquim Freitas da Rocha, o princípio da equidade intergeracional constitui um verdadeiro princípio constitucional financeiro, embora não se encontre positivamente plasmado na Lei Fundamental e no direito comunitário, este tem dogmaticamente uma relevância material²³⁰. Refere o académico que este princípio reclama a *intertemporalidade*²³¹ e comporta uma dupla prespectiva, a positiva e a negativa²³².

- Na positiva é exigido que as despesas públicas efectuadas num determinado período gerem *value for money* ao longo de vários anos, segundo o académico, estas correspondem às despesas de capital e de natureza reprodutiva como a construção de bens sociais duradouros como hospitais, escolas e até mesmo as transferências e a atribuição de incentivos que tenham um efeito multiplicador como os subsídios para a criação de emprego, novas empresas, o aumento da capacidade produtiva e do capital fixo do país.

- E, na negativa impõe limites nos gastos públicos em que estes não devem condicionar negativamente as condições sociais e económicas das futuras gerações.

Manuela Duro Teixeira atribui a este princípio uma natureza substantiva, nas suas palavras, *“a conclusão quanto à observância do princípio não pode depender da forma como as contas são apresentadas e da informação que delas pode ser retirada, que diverge, de facto, na contabilidade de caixa e na contabilidade «de compromissos». A observância do princípio deve antes (por imperativo da lei) reflectir-se ao nível substantivo – trata-se de um princípio a observar na elaboração e na execução do Orçamento do Estado”* ²³³.

²²⁹ Scaff, Fernando Facury, Equilíbrio Orçamentário, Sustentabilidade Financeira, ob. cit., p. 3183.

²³⁰ A solidez das finanças públicas estaduais e o direito da União Europeia, ob. cit., p. 153.

²³¹ Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis, ob. cit., p. 626.

²³² Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis, ob. cit., p. 627 e 628 e A solidez das finanças públicas estaduais e o direito da União Europeia, ob. cit., p. 153.

²³³ Justiça Intergeracional e Finanças Públicas, ob. cit., p. 101.

2.5.1. Que relevância tem a equidade intergeracional nas Parcerias Público-Privadas?

Dado o âmbito temporal alargado da contratualização das PPP e os seus elevados custos, a verdade é que, mais do que nunca o processo orçamental deve respeitar a justa e equitativa distribuição de custos e de utilidades pelas várias gerações, para que *“os gastos de investimento devem ser custeados no decurso do período de vida útil do capital que constituem, o que implica a conveniente distribuição do seu valor entre as várias gerações (a presente e as futuras) que dele beneficiam”*²³⁴.

Na tarefa de identificar e elucidar o interesse público como *“farol orientador do desempenho público”*²³⁵ e, portanto estabelecer quais as políticas públicas a prosseguir, os decisores, político e financeiro devem realizar um juízo concreto, cuidado e minucioso, de modo a fomentar uma transparente, eficaz e equitativa distribuição de custos e de utilidades entre as várias gerações e concretizar a racionalidade e a selectividade das despesas públicas. Caso contrário, o que sucederá é uma excessiva e asfixiante oneração às gerações vindouras pelas obrigações assumidas no passado e, em sequência restringir negativamente as suas condições de vida, o bem-estar social e pôr em causa o direito ao mínimo de uma existência condigna.

Pois, recorde-se que, nas escolhas e nas determinações dos decisores, político e financeiro *“está assim a possibilidade de moldar as gerações futuras, quer por acções, quer por omissões. O decisor pode agir directamente sobre os factores que irão influenciar (melhorando ou piorando) o nível de educação, de cultura ou de bem-estar das gerações futuras ou a disponibilidade das infraestruturas que permitirão o desenvolvimento de actividades económicas em condições competitivas”*²³⁶.

Foi sob esta consciencialização que o legislador, na al. f) do n.º 3 do artigo 13.º da nova LEO, institui a apreciação da incidência orçamental dos encargos explícitos e implícitos nas parcerias público-privadas, visto que a materialização desses projectos resulta em despesas públicas, cujos efeitos se prolongam por vários exercícios orçamentais.

²³⁴ Santos, J. Albano, Finanças Públicas, ob. cit., p. 365.

²³⁵ Rocha, Joaquim Freitas da, Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis, ob. cit., p. 623.

²³⁶ Teixeira, Manuela Duro, Justiça Intergeracional e Finanças Públicas, ob. cit., p. 64.

2.6. A sustentabilidade das finanças públicas

O princípio da sustentabilidade²³⁷ corresponde a um imperativo constitucional, atenta a imposição como incumbências prioritárias do Estado – a promoção do aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e zelar pela eficiência do sector público – als. a) e c) do artigo 81.º da CRP, trata-se, na verdade de um dos *“princípios dinâmicos e prospectivos (princípios-directivas fundamentais) da actuação estadual, como os podemos entender como preceitos definidores das tarefas do Estado (normas programáticas definidoras de fins ou tarefas)”*²³⁸.

Mais interessante é que, dada a natureza do texto constitucional ser um *“quadro normativo aberto”*²³⁹ e da dinâmica subjacente ao parâmetro da sustentabilidade, a sua noção ainda não se encontra totalmente delineada, contudo *“intuitivamente, percebe-se que uma política sustentável deverá evitar a falência do país e garantir a sua capacidade de suportar os encargos com o serviço da dívida”*²⁴⁰, o que *“implica perspectivar a evolução a médio/longo prazo das despesas públicas, das receitas fiscais e do rendimento nacional”*²⁴¹. Desde logo, compete ao legislador ordinário, no âmbito da sua legitimidade democrática e competência legislativa definir, em cada momento e consoante as novas realidades da sociedade, do modelo económico e social de Estado, o sentido do valor e o modo como os decisores político e financeiro o devem concretizar.

O Estado intervencionista sem quaisquer critérios de racionalidade, de economia, de eficiência, de eficácia, de oportunidade e de conveniência trouxe-nos à contemporânea situação de descontrolo das finanças públicas e, conseqüentemente à sua insustentabilidade, segundo António Leitão Amaro esse mesmo Estado *“afirmou-se, também constitucionalmente, como Estado Social de Direito Democrático e a vertigem*

²³⁷ Artigo 11.º da LEO.

²³⁸ Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, ob. cit., p. 18.

²³⁹ Miranda, Jorge e Medeiros, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, ob. cit., p. 12.

²⁴⁰ Cardoso, Teodora, Despesas sociais, competitividade e sustentabilidade das finanças públicas, ob. cit., p. 211.

²⁴¹ Cardoso, Teodora, Despesas sociais, competitividade e sustentabilidade das finanças públicas, ob. cit., p. 212.

*prestadora avançou como se inexistissem limites às prestações de bem-estar e às exigências que se poderiam colocar a esse Estado alargado*²⁴².

A sustentabilidade como afirma José Melo Alexandrino *“exprime a qualidade ou a condição de algo que está seguro e que preserva o seu equilíbrio ao longo do tempo, designadamente contra a queda, a corrupção (ARISTÓTELES) ou a ruína. Estamos pois a falar de um fenómeno que tem a ver com a resistência estrutural, funcional e temporal de uma realidade, ideia ou sistema. Implicará também exigências de racionalidade e de racionalização (daí o Leimotiv da reforma do Estado)”*²⁴³.

A esta luz ganha sentido que, no actual e difícil contexto das finanças públicas, o poder decisório relativamente à determinação das políticas públicas não é absoluto, é objecto de restrições de natureza vária como jurídica, social, económica e financeira e, nessa circunstância é notada a necessidade do Estado, sem prejuízo das suas tarefas fundamentais, ter um *modus* de actuação assente em indicadores de economia - eficácia - eficiência - utilidade – oportunidade, isto é, de boa gestão dos dinheiros públicos, enquanto factores de garantia das condições indispensáveis para concretização do equilíbrio orçamental entre as despesas e as receitas públicas, ou seja, conter os défices excessivos e a dívida pública e, assim salvaguardar a sustentabilidade das contas públicas.

Atendendo a que o princípio da sustentabilidade consiste numa *“cláusula de regulação da alocação/aproveitamento dos recursos no tempo, que implica limitações ao aproveitamento em cada momento presente para assegurar a sua disponibilidade no futuro”*²⁴⁴, o Orçamento de Estado *“enquanto programa de política financeira em números, que suporta e espelha uma dada sustentabilidade, não pode deixar de ser visto como um instrumento, ao mesmo tempo central e fundamental de um equilíbrio global nos domínios económico, ecológico e social”*²⁴⁵, não pode ignorar ou mesmo dispensar esta regra.

Antes pelo contrário, deve assumi-lo, bem como impor o seu absoluto cumprimento, na exacta medida em que, a sua observância prática se repercute na

²⁴² O princípio constitucional da sustentabilidade, ob. cit., p. 407.

²⁴³ A sustentabilidade do Estado Social, ob. cit., p. 501.

²⁴⁴ Amaro, António Leitão, O princípio constitucional da sustentabilidade, ob. cit., p. 417.

²⁴⁵ Nabais, José Casalta, Estabilidade financeira e o Tratado Orçamental, ob. cit., p. 52 e 53.

correspondência entre a totalidade das receitas e as despesas públicas efectivamente assumidas ou a assumir, na capacidade do Estado honrar todos os seus compromissos financeiros decorrentes da dívida pública e, por fim, no equilíbrio entre os dinheiros públicos e as utilidades sociais e na estabilidade financeira.

Na verdade, Nazaré Costa Cabral afirma que a relevância deste princípio-charneira se encontra “na previsão exacta do comportamento futuro do défice e da dívida. Neste sentido, é recorrente definir a sustentabilidade a partir do comportamento do Estado relativamente à acumulação de dívida “excessiva””²⁴⁶ e a sua influência consubstancia-se em três planos distintos²⁴⁷:

1. Na avaliação da situação financeira dos países e orientação das respectivas políticas financeiras através de uma lógica de projecções de médio-longo prazo e de uma análise *ex post* do comportamento financeiro do Estado vertido na execução orçamental anual;
2. Dada a enorme alocação dos recursos financeiros públicos nos sectores da saúde, segurança social, educação é importante estudar e avaliar se nesses sectores se verifica ou não uma situação de equilíbrio orçamental, visto que essa ocorrência tem impactos no conjunto global da actividade financeira do Estado;
3. No que concerne à concepção de novos sistemas orçamentais, presentemente, no nosso país assistimos a profundas reformas em todas as fases do processo orçamental, com a introdução de um planeamento orçamental numa lógica de médio prazo, de novas regras orçamentais, de um orçamento por programas e de um sistema de contabilidade mais pormenorizado e rigoroso.

A prossecução do princípio da sustentabilidade das finanças públicas exige o cumprimento por parte dos vários intervenientes das políticas económicas de dois tópicos jurídico-financeiros, que nas palavras de Joaquim Freitas da Rocha são essenciais e interligados entre si e que “um é consequência do outro num sentido bidereccional”²⁴⁸,

²⁴⁶ O princípio da sustentabilidade e sua relevância nas finanças públicas, ob. cit., p. 208.

²⁴⁷ Cabral, Nazaré da Costa, O princípio da sustentabilidade e sua relevância nas finanças públicas, ob. cit., p. 209 e ss.

²⁴⁸ A Solidez das Finanças Públicas Estaduais e o direito da União Europeia, ob. cit., p. 150.

são ele, a selectividade da despesa pública e a observância do princípio da equidade intergeracional.

As mudanças introduzidas na Lei de Enquadramento Orçamental²⁴⁹ surgem da inevitabilidade da despesa pública assumir um lugar de destaque na orçamentação e num âmbito temporal alargado, pela simplificação e redução da fragmentação do processo orçamental e pela necessidade de transpor para a ordem jurídica interna as normas europeias como o Tratado Orçamental, o Semestre Europeu, o “six-pack” e o “two-pack”.

2.6.1. Como se alcança o *dever ser* sustentável nas Parcerias Público-Privadas

Não obstante, o orçamento ser composto por dois elementos, as receitas públicas e as despesas públicas, atendendo ao disposto no n.º 2 do artigo 11.º da nova LEO, norma que expressa o conceito de sustentabilidade das finanças públicas, nos seguintes termos, *“a capacidade de financiar todos os compromissos, assumidos ou a assumir, com respeito pela regra de saldo estrutural e da dívida pública”*, sem dúvida que, em face das PPP enquanto instrumento para a prossecução do interesse público e do bem-estar social, cujos custos são diferidos ao longo do seu horizonte temporal bastante longo, é do lado da despesa de longo prazo ou plurianual e da dívida pública que se coloca a questão da essencialidade do princípio da sustentabilidade das finanças públicas.

Não obstante, as PPP num primeiro momento não implicarem o dispêndio de dinheiros públicos, na medida em que o investimento inicial é da responsabilidade dos contraentes privados. Ora, nesta perspectiva, os compromissos financeiros não são de imediato incluídos no Orçamento do Estado e tão pouco considerados como despesa pública. Porém, mais cedo ou mais tarde, as PPP implicarão sempre obrigações financeiras para o contraente público, na situação do parceiro privado não respeitar as suas obrigações contratuais e financeiras perante os seus financiadores e credores, caberá ao Estado responder subsidiariamente e a partir da fase operacional da PPP, com a disponibilização dos bens e serviços, com o pagamento da remuneração ao contraente privado.

²⁴⁹ Anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

A verdade, porém, é que não importa a designação ou a forma que reveste a relação contratual entre o Estado e os privados, mas sim o elemento dominante existente e que consiste na satisfação das necessidades colectivas e na prossecução do interesse público. Neste sentido, todos os compromissos financeiros, assumidos ou a assumir nas PPP devem estar sempre incluídos no Orçamento de Estado, de modo a ser alcançada a verdade e a disciplina nas contas públicas.

A dogmática do *dever ser sustentável* nas PPP sugere certos quesitos como:

- I. Num Estado de Direito Democrático, onde são tutelados os direitos fundamentais das pessoas, é legítimo efectuar avultados investimentos sem computar quais os impactos financeiros e sociais futuros que podem comprometer a vivência e as legítimas expectativas das próximas gerações?
- II. Não será obrigação da presente geração proteger e defender uma utilização racional dos limitados recursos disponíveis?
- III. Será que as gerações vindouras beneficiarão das infra-estruturas e dos serviços com a mesma igualdade, liberdade, oportunidade continuidade, quantidade e qualidade que a geração presente?
- IV. É justo que a escolha pública de hoje confina o princípio de Estado Social e Democrático e a liberdade de determinar as escolhas públicas do decisor de amanhã para o mínimo?

Naturalmente, estando em causa o interesse público e o bem-estar social das gerações vindouras, em face do desequilíbrio das finanças públicas e do elevado endividamento público, todas estas questões exigem uma ponderação de seis condições sugeridas por António Leitão Amaro²⁵⁰,

- a) Posteridade do sistema de valores e suas condições materiais;
- b) A Justiça;
- c) Protecção da dignidade da pessoa humana;
- d) Protecção do princípio democrático e da liberdade na tomada de decisão;
- e) Afectação indirecta da igualdade; e
- f) Defesa dos recursos.

²⁵⁰ O princípio constitucional da sustentabilidade, ob. cit., p. 411 e ss.

Embora, as PPP sejam um mecanismo através do qual o Estado concretiza a *desestadualização* das tarefas públicas com a entrega das mesmas a entes privados. A verdade é, o Estado não deixa de alocar os recursos financeiros públicos a estas, na exacta medida em que, na execução de tais contratos, o contraente público deve assegurar uma remuneração adequada aos privados para o ressarcir do investimento inicial.

Desta forma, os decisores, político e financeiro, devem ponderar todos os circunstancialismos envolventes neste modelo de provisão pública como a longa duração contratual, as obrigações financeiras plurianuais assumidas ou a assumir, a constante evolução científica e tecnológica, o desgaste e a obsolescência dos edifícios e dos equipamentos.

No presente contexto económico-financeiro que atravessamos todas as escolhas públicas adoptadas têm que partir da premissa que é imprescindível garantir uma continuidade quer nos recursos materiais como nos princípios que norteiam a sociedade, para tal deve ser concretizada uma comparação entre os custos e benefícios nas várias gerações, de modo a decidir e adoptar as soluções mais convenientes para materializar uma cuidada, racional, prudente, económica, eficaz e eficiente alocação dos dinheiros públicos e uma equilibrada distribuição de custos e benefícios pelas várias gerações.

As escolhas políticas de hoje têm a capacidade de influenciar o *quantum* do poder decisório da sociedade de amanhã tanto pela positiva como pela negativa. A nosso ver, hodiernamente, ao decisor político acresce prementes desafios como a inevitabilidade das políticas públicas de hoje assumirem uma razoabilidade e racionalidade económico-financeira casuística e a obrigatoriedade de respeitar a regra de ouro das finanças públicas, segundo a qual deve existir um equilíbrio nas receitas e despesas públicas e a boa governança dos dinheiros públicos, ou seja, encontrar critérios por forma a captar as melhores soluções económico-financeiras e sociais para os recursos públicos *versus* resultados pretendidos.

Em suma, o dever sustentável nas PPP requer uma cuidada ponderação nas escolhas e políticas públicas, uma boa alocação dos escassos recursos financeiros públicos e a responsabilização dos seus gestores, enquanto garante das condições necessárias à prossecução do interesse público e do bem-estar social, da

autodeterminação, da liberdade, dos direitos fundamentais plasmados na Lei Fundamental e, em particular da dignidade e do direito ao mínimo de uma existência condigna das gerações futuras.

CAPÍTULO III

O planeamento e a execução das receitas e das despesas públicas

1. A emergência de um novo sistema de orçamentação

“Enquadrada na ideia de avaliar o presente e construir o futuro, a política orçamental é efectivamente um elemento extremamente importante, porque permite a possibilidade de se tomarem decisões de forma deliberada para intervir na economia, através das receitas e das despesas públicas”²⁵¹ e, é neste contexto que o Orçamento de Estado constitui um instrumento relevante de gestão e de informação, no qual se identifica as políticas públicas, os objectivos a prosseguir e os recursos financeiros públicos afectos a cada uma destas.

Com esses propósitos, avaliar o presente e construir o futuro, em que a escassez dos recursos financeiros públicos e a necessidade de racionalizar e rentabilizar as suas utilidades e proporcionar condições de vida justas e dignas para as gentes das próximas gerações se encontram no epicentro das atenções, é indispensável a implementação de uma nova lógica nas contas públicas, estas deverão ser orientadas e geridas com critérios de economicidade, eficácia, eficiência, transparência e realidade.

Atendendo às condicionantes e limitações inerentes ao sistema de orçamentação tradicional e à gestão orçamental, ao crescimento desmesurado das despesas públicas e às orientações provenientes dos órgãos comunitários e de organizações internacionais estavam dados os primeiros passos na criação e desenvolvimento de novos sistema de orçamentação por programas e plano de contabilidade pública, o primeiro deverá basear-se em cenários macroeconómicos realistas e prudentes, promover uma programação plurianual das despesas públicas, de modo a permitir ajustamentos

²⁵¹ Leite, Manuela Ferreira, *Que país seremos em 2035?*, ob. cit., p. 593.

financeiros e a consolidação orçamental. E, o segundo adapta, para o direito pátrio, as normas internacionais de contabilidade (IAS/IFRS)²⁵².

Actualmente, no âmbito dessa linha nas finanças públicas e no nosso ordenamento jurídico, assiste-se a uma reestruturação no sistema de previsão e execução orçamental, de um modelo orientado para a verificação da conformidade legal e regularidade financeira das despesas públicas transforma-se numa gestão orçamental inovadora e dinâmica que se fundamenta em duas vertentes, a normativa e a prática, que se complementam e têm como finalidade o planeamento, a determinação das políticas públicas, a alocação de recursos financeiros públicos estabelecidas na Lei das Grandes Opções e no Orçamento de Estado.

E, o plano de contabilidade pública termina com a fragmentação das contas públicas, uniformiza procedimentos e possibilita a consolidação das finanças públicas, na medida em que a análise da execução orçamental permite acompanhar e fiscalizar a observância dos requisitos da conformidade legal, da regularidade financeira, da economicidade, da eficiência, da eficácia e da utilidade social, o cumprimento das políticas públicas, bem como avaliar os resultados obtidos.

1.1. O planeamento e a eficiência gestionária

Ao ler os ensinamentos do Professor António de Sousa Franco damos conta que o mesmo já referia a importância de um sistema orçamental baseado na eficiência gestionária, através do qual é possível *“decidir – e executar – os orçamentos com consciência clara das escolhas consoante as actividades da Administração a que dizem respeito”*²⁵³ e *“avaliar a execução agregada do orçamento (performance budget), introduzindo a noção de que importa controlar a realização material e financeira das funções administrativas e técnico-económicas à semelhanças do que sucede nas empresas”*²⁵⁴ e, de um sistema de orçamentação integrador do planeamento, no qual o orçamento torna-se num *“verdadeiro «plano financeiro», em duplo sentido: das finanças públicas e dos valores financeiros do plano anual – apareça, nos sistemas de planificação*

²⁵² International Accounting Standard (IAS) e International Financial Reporting Standards (IFRS).

²⁵³ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 420.

²⁵⁴ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 420.

integral ou de planeamento com algum alcance geral, como uma parte do sistema de planeamento”²⁵⁵.

O catedrático expressa ainda que o sistema integrado de orçamentação - “*planning, programming and budgeting systems*” ou PPBS, método que fora iniciado nos EUA em 1961, é que agregava no seu processo orçamental estas duas condições, o planeamento e a eficiência gestonária. No entanto, devido à sua enorme complexidade foi rejeitado como sistema global.

António de Sousa Franco refere que o processo orçamental do sistema PPBS era composto por três fases²⁵⁶:

- 1.^a O *planning* que consiste numa etapa *ex ante* da elaboração do orçamento através da qual se concretiza a definição das políticas públicas e das finalidades da acção governamental para a legislatura – o quadro plurianual que, posteriormente, era vertido no conteúdo da Lei das Opções do Plano – o planeamento estratégico.
- 2.^a O *programming* corresponde ao planeamento funcional, isto é, a hierarquização, a dotação global para os vários programas para um curto horizonte temporal, o ano.
- 3.^a E, por último, o *budgeting* que se materializa na discriminação das várias acções e das respectivas dotações orçamentais a realizar pelos organismos públicos.

1.2. A reforma no sistema de orçamentação pública

De modo, a alcançar uma decisão orçamental com transparência, rigor, eficácia e economia, disciplina financeira e passível de responsabilização, Nazaré Costa Cabral²⁵⁷ já advogava os três passos a dar no sistema orçamental no direito financeiro pátrio.

São eles:

²⁵⁵ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 422.

²⁵⁶ Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 423.

²⁵⁷ Colóquio - A MODERNA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA: uma resposta à crise económica, p.72 e 73, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/coloquio_internacional_160anos.pdf, acedido em 15-11-2017.

1. As previsões de despesas públicas num médio e longo prazo, isto é, aquelas que podem ter um impacto plurigeracional e que podem impulsionar o crescimento da dívida e défice públicos.
2. Os mapas macroeconómicos e financeiros de médio prazo, ou melhor, os programas de estabilidade e de crescimento onde impera a programação financeira plurianual – as perspectivas financeiras no contexto de médio prazo.
3. A programação financeira em *stricto sensu*, a orçamentação por objectivos ou de desempenho, o que confere uma maior flexibilidade na gestão financeira e maior responsabilização aos gestores dos dinheiros públicos.

O sistema tradicional de orçamentação assentava numa previsão anual, cujo período de vigência cingia-se ao ano económico que no nosso país é coincidente com o civil, de despesas e receitas numa base incrementalista e rígida. Ou melhor, cada serviço computava as suas receitas e despesas tendo como ponto de referência as despesas que realizou no ano anterior, o que dava origem a um aglomerado de mapas e quadros que continham a discriminação dos dois elementos da sua actividade financeira.

Tratava-se, na verdade, de um orçamento de meios, na exacta medida em que a finalidade do orçamento era assegurar os recursos financeiros necessários para o funcionamento dos serviços e órgãos públicos e na execução orçamental a análise incidia apenas na legalidade e regularidade financeira da despesa pública.

Já demos nota que a integração de Portugal na então Comunidade Económica Europeia e, as regras estabelecidas no seio das suas instituições e, posteriormente a crise económica e financeira foram o impulso para a mutação do Estado como participante directo no processo económico para o Estado regulador. Mas, uma coisa é certa, mesmo em cenários de crise o Estado não pode, de forma alguma, deixar de executar as suas incumbências fundamentais e, por conseguinte aos decisores, político e financeiro, são exigidas novas práticas e soluções inovadoras para o Estado se reestruturar e adaptar à nova realidade e circunstâncias.

1.3. As vantagens de um quadro de programação orçamental plurianual²⁵⁸

Hodiernamente, a orçamentação pública encontra-se num processo de reforma e de ruptura definitiva com o sistema orçamental tradicional, anual e incrementalista, na medida em que tem como desígnios primordiais, a promoção da disciplina orçamental e o aumento da economia, eficiência e da eficácia da despesa pública.

A sustentabilidade e a consolidação das finanças públicas são questões que carecem, sem dúvida alguma, da programação orçamental plurianual, uma vez que este método de planeamento financeiro permite clarificar as prioridades políticas do Governo e as projecções orçamentais da despesa pública num contexto de médio prazo, de modo a que gestores dos dinheiros públicos possam conhecer com um grau razoável de certeza os limites máximos dos recursos financeiros que têm ao seu dispor e concebam com mais rigor, transparência na distribuição dos recursos pelas várias tarefas e investimentos.

Para Nazaré da Costa Cabral, a programação orçamental assume uma dupla acepção²⁵⁹:

1. *Programação em sentido material*, aqui o que se verifica é a subordinação dos orçamentos anuais ao planeamento e limites globais e máximos das despesas públicas vertidos no quadro orçamental plurianual.
2. *Programação em sentido formal*, esta é reflectida na estrutura do Orçamento de Estado, dada a implementação da orçamentação por programas em que estes representam as prioridades definidas pelo Governo.

Este quadro de programação orçamental tem como *conditio sine qua non* uma só premissa básica que “a escassez é um dado fundamental da vida dos homens e das sociedades humanas”²⁶⁰ (sublinhado nosso), daí resulta que todas as escolhas e prioridades públicas têm como pedras angulares a insuficiência dos recursos financeiros disponíveis, o planeamento (o que deve ser feito e como fazê-lo), uma lógica de racionalidade económica e de optimização dos dinheiros públicos.

²⁵⁸ Al. b) do n.º 4 e n.º 5 do artigo 34.º e artigo 35.º da LEO.

²⁵⁹ Programação Orçamental, ob. cit., p. 96.

²⁶⁰ Nunes, António José Avelãs, Noção e Objeto da Economia Política, ob. cit., p. 123.

No nosso entendimento, a síntese de Lionel Robbins²⁶¹ apresentada em 1932 encontra-se, sem dúvida alguma, presente no actual panorama da programação orçamental. O autor esclarece a importância e a interligação existente entre os três conceitos-chave para a racionalidade económica, problema económico, princípio económico e juízo económico.

O problema económico prende-se com *“o problema da utilização dos bens escassos suscetíveis de usos alternativos na satisfação de objetivos de importância desigual e suscetíveis de ser escalonados segundo uma escala de preferências. Perante a escassez relativa dos bens económicos relativamente às necessidades ou aos fins a satisfazer ou a prosseguir, é necessário escolher qual a alocação mais eficiente dos bens escassos disponíveis”*²⁶².

O princípio económico consiste na própria racionalidade económica que deve orientar as estratégias e escolhas dos decisores e gestores dos dinheiros públicos e que se resume à *“observância de um princípio do máximo resultado (maximização do grau de realização do fim a alcançar mediante a utilização dos meios escassos disponíveis) e de um princípio de economia de meios (obtenção de um determinado grau de realização do fim proposto como o mínimo dispêndio dos meios disponíveis)”*²⁶³.

E, por fim o juízo económico que consiste *“na definição dos meios mais adequados para conseguir certos fins”*²⁶⁴ e na avaliação dos resultados e da eficácia na utilização dos recursos financeiros públicos disponíveis.

Cremos que só assim se consegue a afirmação do *“homo oeconomicus enquanto agente racional maximizador”*²⁶⁵ que *“atua através de actos de escolha efectuados de acordo com a mesma lógica operativa, informados por um critério universal e intemporal de racionalidade económica”*²⁶⁶ e de uma utilização correcta e eficaz dos recursos financeiros públicos, na medida em que o que se pretende na elaboração e execução do Orçamento de Estado é a racionalização das escolhas e das políticas públicas e a eficácia, eficiência e utilidade da despesa pública, ou melhor, o maior grau possível de

²⁶¹ Segundo António José Avelãs Nunes, Noção e Objeto da Economia Política, ob. cit., p. 120 a 123.

²⁶² Nunes, António José Avelãs, Noção e Objeto da Economia Política, ob. cit., p. 122.

²⁶³ Nunes, António José Avelãs, Noção e Objeto da Economia Política, ob. cit., p. 122.

²⁶⁴ Nunes, António José Avelãs, Noção e Objeto da Economia Política, ob. cit., p.151.

²⁶⁵ Nunes, António José Avelãs, Noção e Objeto da Economia Política, ob. cit., p. 130.

²⁶⁶ Nunes, António José Avelãs, Noção e Objecto da Economia Política, ob. cit., p. 132.

concretização das prioridades e das políticas públicas e, consequentemente a satisfação das necessidades colectivas e a prossecução do interesse público.

1.4. “Nada se perde, tudo se transforma” e a orçamentação por programas

Por influência dos pressupostos da concepção da Nova Gestão Pública, o sistema integrado de orçamentação “*planning, programming and budgeting systems*” – o sistema PPBS foi redescoberto e aperfeiçoado.

A introdução da orçamentação por programas no direito financeiro público interno “*não só se justifica por razões económicas, como é um imperativo legal*”²⁶⁷, na verdade, este modelo de orçamentar não constitui uma novidade para o nosso ordenamento jurídico.

Aliás, há bastante tempo que se encontra positivado na CRP, concretamente no n.º 3 do artigo 105.º e, no sentido de dar cumprimento a essa obrigação e à necessidade de introduzir um processo de alocação dos recursos financeiros públicos mais exigente, transparente e rigoroso surgiu a nova Lei de Enquadramento Orçamental²⁶⁸ que, nos artigos 45.º a 48.º, introduz na estrutura do Orçamento de Estado os programas orçamentais.

Como defende a Comissão para a Orçamentação por Programas²⁶⁹ são vários os traços essenciais nesta tipologia de orçamentação²⁷⁰:

- A limitação dos recursos financeiros disponíveis.
- O orçamento passa a estar centrado nos resultados, no sentido de que um programa orçamental tem como objectivo associar as dotações orçamentais à obtenção de determinados resultados, o que permite analisar de uma forma concreta, quantificável e avaliável a economia, eficiência, eficácia e utilidade, isto é, a boa gestão da despesa pública.

²⁶⁷ De acordo com a Comissão para a Orçamentação por Programas no seu Relatório Intercalar de Maio 2007, p. 5, disponível em http://www.gpeari.gov.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orc_prog_Rel_Intercalar_Com.pdf, acedido em 15-11-2017.

²⁶⁸ Anexo à Lei n.º 151/2015, de 11 de Setembro.

²⁶⁹ Nomeada pelo Despacho n.º 3858-A/2007, de Sua Excelência o Ministro das Finanças e da Administração Pública, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 43, 2.º suplemento, de 01-03-2007, p. 5652 (92).

²⁷⁰ Relatório Intercalar da Comissão para a Orçamentação por Programas, Maio 2007, obra citada, p. 4, disponível em http://www.gpeari.gov.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orc_prog_Rel_Intercalar_Com.pdf, visitado em 15-11-2017.

- O estabelecimento de um quadro orçamental plurianual e de regras de despesa.

A implementação de um orçamento por programas configura um “*verdadeiro plano racional de despesa pública*”²⁷¹ e institui diversas alterações no quadro orçamental:

- A Lei das Grandes Opções assume um papel de especial importância na orçamentação por programas enquanto vinculação jurídica do orçamento e enquanto plano de estratégias de desenvolvimento económico e social e na consolidação das contas públicas.
- O processo orçamental e a gestão financeira pública constituem um complexo fenómeno que envolve uma sucessão de fases, como o planeamento, a programação, a orçamentação, o controlo e a avaliação do desempenho e exige uma adequada articulação entre estas, cujas principais missões são o rigor, a disciplina financeira e, acima de tudo uma decisão orçamental sob uma perspectiva de médio e longo prazo com o principal objectivo de redução, contenção e optimização da despesa pública.
- A programação financeira plurianual passa a ter um lugar de relevo no processo orçamental e na gestão financeira pública, pelo que as políticas públicas são estruturadas mediante um quadro plurianual da despesa.

O planeamento, nas duas vertentes - estratégico e operacional torna-se num instrumento crucial de gestão e um pilar para as outras funções de gestão, no sentido de que sem uma definição clara dos objectivos dificilmente os gestores poderão fazer uma correcta e eficaz utilização dos recursos e controlar os seus resultados e impactos económico-financeiros e sociais.

É através do planeamento estratégico através do qual o Governo define, numa base plurianual de 4 anos, a afectação dos recursos financeiros públicos às prioridades e políticas públicas a concretizar e, o operacional que consiste na atribuição dos recursos financeiros e implementação dos

²⁷¹ Cabral, Nazaré da Costa, *in* Publicação do Tribunal de Contas – Colóquio do 160.º Aniversário, p.71, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/coloquio_internacional_160anos.pdf, visitado em 20-06-2017.

objectivos previamente estabelecidos pelos vários serviços e organismos do Estado;

- No estabelecimento de uma regra e uma nova dinâmica na previsão e agregação da despesa pública, a lógica *'top down'*. Aqui são identificados dois níveis de horizontes temporais e de agregação, no primeiro e o mais genérico são determinados os tectos máximos da despesa pública imputados às várias tarefas fundamentais do Estado no ciclo plurianual, o que ocorre *ex ante* da preparação do orçamento.

E, por fim a distribuição sectorial que consiste na preparação do orçamento anual e na distribuição das dotações orçamentais anuais e definição das prioridades e metas pelos vários organismos e serviços do Estado.

- E, considerando que o respeito e cumprimento da regra e dos limites da despesa pública reclamam, de sobremaneira, por um reforço na dimensão económico-financeira do Orçamento de Estado. Neste âmbito, surge a necessidade de uma reforma no processo orçamental verdadeiramente importante que se traduz num reporte e no acompanhamento da execução orçamental mais exigente, pormenorizado e rigoroso.
- Para promover essa disciplina orçamental encontra-se, actualmente, a ser implementado e desenvolvido um completo e minucioso sistema de informação contabilística pública²⁷² para permitir e proporcionar uma informação fiável e útil para a tomada de decisões de gestão e uma imagem verdadeira e apropriada da execução orçamental e do desempenho financeiro face aos objectivos da política orçamental.

Conclui-se que, um orçamento por programas orientado para o desempenho e resultados permitirá ao Orçamento de Estado afirmar-se enquanto fio condutor das políticas públicas, no instrumento de planificação dinâmica e pragmática, de gestão e controlo da alocação dos dinheiros públicos e no garante da sustentabilidade das finanças públicas, passando a ser, sem dúvida alguma, *“a principal fonte de informação*

²⁷² Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de Setembro – Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas ou SNC-AP.

*sobre a magnitude e direcção da despesa pública*²⁷³ e *“o ponto de chegada do plano estratégico; a tradução das intenções, em termos económicos e financeiros; a referência indispensável para o controlo de gestão”*²⁷⁴, de modo a atingir quatro grandes finalidades, *“a) assegurar e medir a eficiência na gestão de serviços públicos; b) o planeamento e a análise da eficácia”*²⁷⁵, c) fomentar a cultura de responsabilização e de prestação de contas daqueles que gerem operacionalmente os dinheiros públicos e garantir a comportabilidade das contas públicas e a dignidade da pessoa humana na presente geração como nas futuras.

2. A utilidade da orçamentação por programas

Na verdade, o modelo da orçamentação por programas assenta numa cultura de gestão dinâmica e capaz de estabelecer uma ligação directa entre a afectação de recursos financeiros autorizada pelo orçamento e o efectivo desempenho em cada programa e a capacidade dos decisores, político e financeiro definirem os objectivos a concretizar e os indicadores que permitam avaliar e quantificar a boa gestão na execução de cada objectivo.

Para tal, estes deverão reunir determinadas características como:

- A realidade: a definição dos objectivos deve ter sempre em consideração os meios e recursos disponíveis.
- A especificidade: os fins a alcançar devem ser claros, concretos e definidos em pormenor.
- A mensurabilidade: a quantificação e monitorização dos resultados conseguidos através de indicadores-chave de desempenho previamente definidos, estes devem ser adequados e verificáveis.
- A temporalidade: a determinação dos objectivos deve identificar a sua duração.

Deve sublinhar-se que, a orçamentação por programas proporciona, em termos de execução orçamental, uma gestão mais flexível, na exacta medida em que o

²⁷³ Cabral, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental, ob. cit., p. 359.

²⁷⁴ Rodrigues, Jorge *et aliud*, Gestão Orçamental, ob. cit., p. 35.

²⁷⁵ Franco, António de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I, ob. cit., p. 419.

orçamento se torna “menos dependente da dotação (ou seja, uma orçamentação menos orientada pelos meios). Agora, a orçamentação tornou-se numa orçamentação de fins. Ao gestor orçamental é exigido que execute o seu programa de despesa, isto é, que cumpra os objectivos (outputs) traçados para essa despesa. Mais importante do que os meios, são agora os fins”²⁷⁶, as suas prioridades e finalidade são a satisfação das necessidades colectivas com qualidade e em quantidade e, de uma forma mais económica, eficaz e eficiente.

O que “implica uma maior e mais profunda informação analítica sobre os custos e uma melhor definição das responsabilidades, desde logo da Administração pública. Um outro aspecto relevante reside no aumento da atenção ao controlo das contas públicas ao invés de ao Orçamento do Estado”²⁷⁷.

²⁷⁶ Cabral, Nazaré da Costa *et aliud*, Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções fundamentais, ob. cit., 413.

²⁷⁷ Catarino, João Ricardo, Os novos contextos das finanças públicas. A administração pública financeira em ambiente aberto na emergência de um Sistema Fiscal Mundial: Desafios das Finanças Públicas em Ambiente Aberto, ob. cit., p. 243.

Quadro 2 - Comparação entre a orçamentação pública tradicional e a orçamentação por programas

Critérios	Orçamentação pública	Orçamentação por programas
Estrutura organizacional	Administrativa, burocrática e hierarquizada	Gestão tecnocratizada mediante objectivos
Base temporal da despesa	Anual	Plurianual
Planeamento	Não existe	Corresponde a um processo flexível, contínuo e criativo, é um instrumento de gestão
Grandes Opções do Plano	Documento formal e vazio	Instrumento de programação e de planeamento dotado de imperatividade
Poder de decisão	Centralizado	Descentralizado
Controlo da execução	Verificação do cumprimento da legalidade, dos procedimentos e da regularidade financeira da despesa pública	Economia, eficácia, eficiência e qualidade da despesa pública, isto é, uma gestão financeira substancial e de mérito
Necessidades de informação	O montante das receitas cobradas, as despesas públicas e as dotações orçamentais aprovadas	Custo dos programas e outputs (serviços e produtos) produzidos e a sua qualidade, o respeito pelo princípio da equidade intergeracional e o grau de concretização dos resultados (<i>outcomes</i>)
Processo de decisão financeira	<i>Bottom-up</i> (dos organismos e serviços do Estado para o Governo)	<i>Top-down</i> (do Governo para os organismos e serviços do Estado)

Execução	Óptica de caixa e de compromissos, contabilidade unigráfica	Óptica de compromissos e contabilidade patrimonial ou digráfica
Sistema orçamental	Rígido e gerador de desperdício	Flexível e incentiva à boa gestão pública
Orientação	Incremental e de recursos	Resultados e optimização da despesa pública
Orçamento	Mero documento administrativo-burocrático, com natureza rígida	Importante ferramenta de gestão e de implementação de estratégias, o orçamento com carácter flexível, ou seja, é ajustado consoante a actividade de cada serviço/organismo, o que implica um orçamento para cada actividade
Avaliação	Anual	Periódica
Âmbito temporal	Análise do passado	Planear o futuro
Fases com mais importância	Execução	Planeamento (definição de tarefas e objectivos a concretizar) e controlo (acompanhamento e avaliação)
Prestação de contas	Financeira – o sistema de contabilidade tem uma lógica de caixa e de compromissos (receitas e despesas públicas) e é analisado o cumprimento dos procedimentos e das dotações orçamentais aprovadas, óptica financeira e de tesouraria	Gestão – sistema de contabilidade complexo e exigente

Fonte: Elaboração pela autora.

3. Existe alguma interligação entre as PPP e o Orçamento de Estado?

Presentemente, as PPP e o OE afirmam-se essencialmente como institutos jurídicos bastante exigentes tanto no domínio jurídico do direito administrativo como no direito financeiro público. As suas proposições fundamentais são a teoria da nova gestão pública, a contratualização das tarefas públicas orientada para uma perspectiva de mercado e de concorrência, as decisões políticas direccionadas numa lógica de racionalidade económica, utilidade social das despesas públicas e observância da equidade intergeracional, de forma assegurar a comportabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas num médio e longo prazo e, por conseguinte, garantir às gerações futuras o direito a uma existência digna e o acesso a bens e serviços públicos em quantidade e com qualidade. E, por último, a prossecução do interesse público, enquanto critério e limite da intervenção pública, deve estar sempre subentendida em qualquer processo de contratualização pública e na actividade financeira da Administração Pública.

Antes da actual e difícil conjuntura económico-financeira das contas públicas e da consciencialização da necessidade e da inevitabilidade de planear, gerir e controlar detalhadamente a alocação dos escassos recursos financeiros públicos, as matérias das Parcerias Público-Privadas e do Orçamento de Estado eram analisadas individualmente, como se não existisse qualquer conexão entre estas.

Ao longo desta dissertação damos nota que esse entendimento não corresponde, de forma alguma, à realidade.

De facto, estes dois institutos jurídicos encontram-se interligados e são mutuamente dependentes, na medida em que a obtenção de *Value for Money* nos projectos, ou melhor, para uma afectação óptima dos recursos financeiros públicos nas PPP é imprescindível um rigoroso planeamento - com a determinação de políticas públicas, de estratégias e de objectivos concretos, tangíveis e mensuráveis, de uma orçamentação através da qual sejam cumpridos os princípios da boa gestão financeira (economia, eficiência e eficácia), da plenitude orçamental e da equidade intergeracional - onde devem ser inscritas todas as dotações necessárias para o cumprimento de todas as obrigações financeiras plurianuais assumidas ao longo da relação contratual e não onerar excessivamente as gerações futuras e do respeito e da estrita aplicação das

normas-orientadoras da provisão e da contabilidade públicas em todas as fases dos projectos.

4. O novo sistema de informação contabilística e financeira do Estado

Em bom rigor, as contas públicas não se resumem somente à orçamentação, é de reconhecer que *“a verdade e a disciplina orçamental assentam, além do mais, em melhores controlos de execução orçamental e na efectiva e agravada responsabilização (não só política) pelas derrapagens orçamentais, a todos os níveis, central, regional e local, burocratas e políticos”*²⁷⁸. Para isso, é necessário existir uma estreita relação entre o orçamento, a execução e o seu respectivo controlo e análise económico-financeira.

Nestes tempos de mudança na gestão da *res publica* em que as tónicas dominantes são a transparência, a responsabilização, o bom desempenho financeiro das políticas públicas e a governação racional e eficiente dos recursos públicos, era inevitável o processo de reforma, que ocorre no actual momento, no sistema de contabilidade pública.

É, assim, à luz do propósito de ajustar o sistema de informação contabilística do Estado às novas exigências e preocupações formuladas no âmbito da consolidação e sustentabilidade das contas públicas que o mesmo foi moldado e desenvolvido sob influência das Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS), de modo a facultar aos decisores, político e financeiro e aos executores do orçamento a informação financeira prospectiva e os indicadores macro e microeconómicos actualizados, coerentes, precisos e fiáveis. Estes instrumentos são, sem dúvida alguma, cada vez mais necessários para os processos de tomada de decisões e de prestação de contas, no sentido de alcançar e garantir a veracidade nas demonstrações financeiras e a análise dos custos e benefícios.

Deste modo, foi aprovado o novo sistema de informação financeira e contabilística do Estado, o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP), através do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de Setembro.

²⁷⁸ Cadilhe, Miguel, Portugal e o novo Pacto de Estabilidade e Crescimento, ob. cit., p. 313.

Este normativo revogou os dispositivos legais que, até à presente data, regulavam o POCP (Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro) e os planos sectoriais, na educação (POC-Educação – Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), saúde (POCMS – Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro), administração local (POCAL – Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro) e instituições de segurança e solidariedade social (POCISSS - Decreto-Lei n.º 12/2002 de 25 de Janeiro e, veio estabelecer e regulamentar a coexistência e a conexão das várias dimensões da informação financeira prospectiva, a orçamental, a financeira e a analítica numa contabilidade pública moderna eficiente e agregadora de todas as realidades financeiras e orçamentais existentes nos vários sectores da Administração Pública.

O SNC-AP que deveria entrar em vigor a partir de Janeiro de 2017, mas por força do Decreto-Lei n.º 85/2016, de 21 de Dezembro, foi adiado para Janeiro de 2018.

4.1. A tripla estrutura do sistema de contabilidade pública

O relato financeiro então produzido pelo anterior sistema contabilístico estatal consistia nas dotações orçamentais previamente autorizadas e os movimentos de entradas e saídas de fundos públicos.

Em termos de informação proporcionada pelos subsistemas contabilidade orçamental e financeira que integravam o antigo modelo de contabilidade pública servia apenas para indagar a despesa pública numa vertente de conformidade legal e de regularidade financeira, de modo algum poderia responder convenientemente às necessidades adicionais impostas pela actual conjuntura das finanças públicas e pela complexa realidade do direito financeiro público.

Sem dúvida alguma, o SNC-AP veio mudar por completo o plano de informação contabilística da Administração Pública até então existente. Este materializa-se conceptualmente em vinte e sete normas de contabilidade pública, das quais vinte e cinco são relativas ao subsistema de contabilidade financeira, uma norma diz respeito à contabilidade e relato orçamental, outra para a contabilidade de gestão ou de custos e um plano de contas multidimensional.

Na **contabilidade orçamental** são escrituradas as dotações orçamentais aprovadas, as alterações orçamentais, as dotações corrigidas e todas as fases da receita

e da despesa pública, num determinado período contabilístico, numa lógica de tesouraria e de compromissos.

O seu principal objectivo é *“permitir um registo pormenorizado do processo orçamental”*²⁷⁹, ou melhor, o acompanhamento e controlo da execução orçamental. A este propósito é fundamental ter presente o quadro jurídico que disciplina a execução do OE e para o qual se torna necessário o cumprimento de um conjunto de princípios e normas como a conformidade legal, a regularidade financeira, a economia, eficiência e eficácia da despesa, do cumprimento das obrigações contratuais e dos compromissos financeiros.

O ponto de partida da **contabilidade financeira ou patrimonial** é fornecer um conjunto básico de informações que se alicerçam em determinados padrões de qualidade - relevância, fiabilidade, compreensibilidade, oportunidade, comparabilidade e verificabilidade.

A sua base de contabilização é o regime do acréscimo, também aqui está presente uma característica inovadora do novo modelo de contabilidade pública, a ênfase do aspecto económico nos relatos financeiros, no sentido de que a escrituração dos eventos incide tanto nas transacções passadas como nas obrigações de pagamento futuro, uma vez que *“as transacções e outros acontecimentos são reconhecidos quando ocorrem e não apenas quando é recebido ou pago dinheiro ou seu equivalente”*²⁸⁰.

Desde que as demonstrações financeiras e os relatos financeiros sejam elaborados e apresentados, de acordo com a aplicação e o respeito pelos requisitos subjacentes à estrutura conceptual da informação financeira pública é possível interpretar, contextualizar e avaliar, em qualquer momento, a situação e o desempenho financeiro, bem como os fluxos de caixa de qualquer entidade pública. Ou seja, permite identificar o montante e a composição dos recursos, os direitos e as obrigações, verificar se a entidade adquiriu e utilizou os recursos de uma forma económica, eficiente e eficaz, de modo a alcançar os seus objetivos e a calendarização e o montante de fluxos de caixa presentes e em anos futuros.

²⁷⁹ Conforme o n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de Setembro.

²⁸⁰ Ponto 6 da NCP 1 – Estrutura e Conteúdo das Demonstrações Financeiras.

E, por fim, a **contabilidade de gestão ou de custos** vem colmatar as limitações e completar a informação produzida nos outros subsistemas de contabilidade.

Vejamos, com mais pormenor, porque a implementação deste subsistema contabilístico constitui um ponto tão essencial e preponderante no planeamento, na tomada de decisões e no controlo nas finanças públicas e, por conseguinte um dos pilares da contabilidade pública.

Ao efectuar uma análise e um tratamento contabilístico do custo, este subsistema contabilístico proporciona dados bastante relevantes para o processo de elaboração do orçamento por programas, nas funções de planeamento e controlo, e na justificação para um plano de redução de custos na fundamentação, no apuramento do custo de produção de ativos fixos ou de bens e serviços, na mensuração e avaliação de desempenho (economia, eficiência, eficácia, e qualidade) de programas e na fundamentação económica de decisões de gestão como, por exemplo, para justificar a entrega de determinados serviços a entidades externas²⁸¹.

Com a informação divulgada neste âmbito alarga-se, incomensuravelmente, o universo da transparência, da responsabilização e do controlo na utilização dos dinheiros públicos.

Resumindo, a implementação do novo sistema de contabilidade pública vem reconhecer e definir as três dimensões que devem estar sempre presentes nas contas públicas: a orçamental, a financeira e a económica e cria um quadro referencial contabilístico devidamente estruturado através do qual se evidencia a execução orçamental face aos objetivos da política orçamental bem como se avalia a legalidade, a economia, a eficácia, a eficiência e a utilidade dos gastos públicos.

4.2. A nova contabilidade pública e as PPP

A verdade é que o novo sistema de contabilidade pública representa muito mais do que a introdução da contabilidade de gestão ou de custos ou a uniformização de procedimentos, trata-se, no fundo, de impor uma nova lógica nas contas públicas, *“planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da*

²⁸¹ Conforme alíneas a), b), d), e) e f) do ponto 4 da NCP 27 – Contabilidade de Gestão.

actuação do Estado”²⁸² e de proporcionar as condições para uma correcta integração e gestão dos diversos instrumentos e mecanismos que integram a complexa realidade do direito financeiro público.

É, seguramente, na informação financeira prospectiva divulgada nos vários instrumentos elaborados e preparados nos termos do novo modelo contabilístico público que é possível materializar a seguinte pergunta, **poderão as PPP continuarem a ser um recurso do Estado para a prossecução do interesse público e o bem-estar social?**

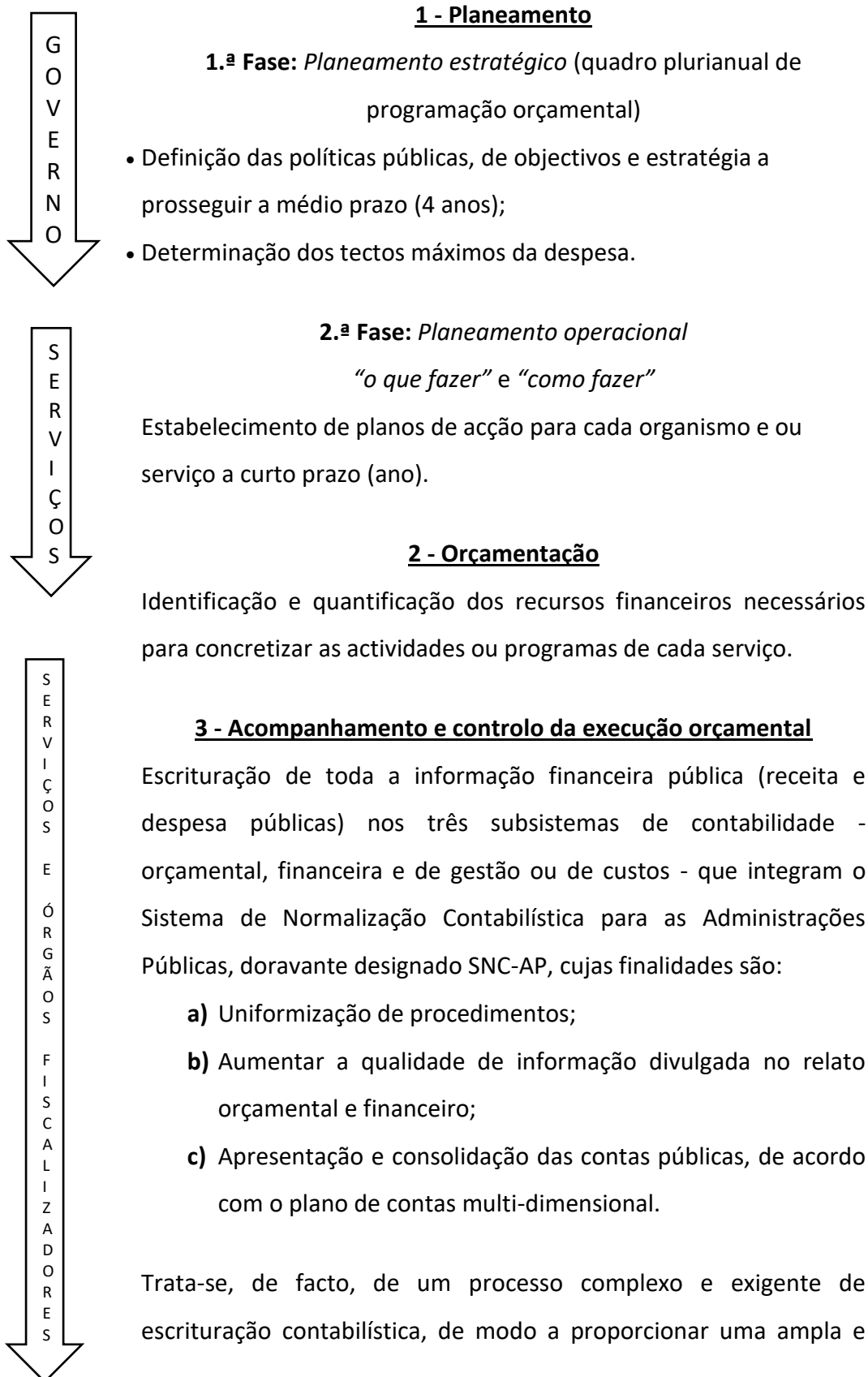
Em tempos de contenção e de racionalização na despesa pública, a escolha entre a contratação pública tradicional e as PPP é uma decisão verdadeiramente fundamental para as contas públicas, neste sentido é necessário efectuar algumas considerações como estas,

1. Com as PPP irá ser produzido o bem e serviço adequado?
2. O bem e serviço vai ser produzido da forma mais económica, eficaz e eficiente?
3. Em comparação com a contratação pública tradicional será gerado *value of money* no projecto?
4. Qual é o custo de produção de cada bem produzido ou serviço prestado?
5. Ao longo da execução do projecto é garantida a observância princípio da equidade intergeracional e do direito ao mínimo de uma existência condigna nas gerações futuras?

Não nos podemos esquecer que, as PPP ao constituírem uma via alternativa de provisão pública, na qual o contraente privado assume a responsabilidade de satisfazer necessidades colectivas e prosseguir o interesse público mediante a prestação de serviços e bens públicos e, como contrapartida recebe do Estado uma remuneração, significa que essa obrigação contratual de horizonte temporal alargado corresponde a despesa pública obrigatória e plurianual, logo deve ser planeada, orçamentada, executada e controlada, segundo os parâmetros constantes nos sistemas de orçamentação por programas e de contabilidade pública.

²⁸² Sarmiento, Joaquim Miranda, A Nova Lei de Enquadramento Orçamental, ob. cit., p. 137.

Figura 1 - O Orçamento do Estado em toda a sua plenitude



verdadeira divulgação da execução orçamental (cobrança de receita e realização de despesa) e o respetivo desempenho face aos objetivos da política orçamental, de modo a permitir às entidades competentes o controlo financeiro e a fiscalização da legalidade, economia, eficiência, eficácia e utilidade dos gastos públicos.

Fonte: Elaboração pela autora.

5. As PPP e o futuro

Perfilhamos inteiramente as palavras de Maria Eduarda Azevedo quando proclama que as PPP's configuram *“uma via alternativa de provisão em linha com o novo paradigma de Estado e de Administração”*²⁸³ e *“afirmam-se hoje como uma opção credível e comprovada face às práticas de financiamento e investimento público tradicionais”*²⁸⁴.

As PPP enquanto traço marcante na *desintervenção* pública na economia e na reconfiguração do modelo de Estado podem e devem continuar a existir como meio de prestação de bens e serviços públicos e, sem dúvida alguma, são uma mais-valia para a actuação do Estado nas várias incumbências fundamentais da sua responsabilidade.

Todavia, essa relação de colaboração e de conjugação de esforços e de meios entre os sectores público e privados proporciona serviços e bens públicos deve ser bem planeada, orçamentada e, acima de tudo controlada sob dois pontos de vista, o económico-financeiro, isto é, se a economia, eficácia e eficiência dos recursos financeiros está a ser garantida e o social, se se confirma a prossecução do interesse público e a salvaguarda da dignidade da pessoa humana nas próximas gerações.

Estas condições podem parecer meros detalhes, mas antes pelo contrário, exigem por parte dos decisores, político e financeiro e dos executores responsáveis por tais projectos uma maior capacitação técnica e profissional, o desenvolvimento de novas competências e funções, bem como impulsiona processos de concepção e de implementação de inovados e consistentes normativos legais e sistemas de informação vocacionados para a especificidade própria da provisão pública de bens e de serviços.

²⁸³ Temas de Direito da Economia, ob. cit., p. 248.

²⁸⁴ Temas de Direito da Economia, ob. cit., p. 248.

Síntese conclusiva

A provisão pública de bens e serviços corresponde a um imperativo constitucional, dada a responsabilidade do Estado, através dos seus órgãos e serviços, de prosseguir o interesse público, promover o bem-estar social e a qualidade de vida dos cidadãos. De modo, a concretizar essas tarefas fundamentais, ao Estado implica o dever de *facere*, de agir através de prestações materiais públicas.

Considerando que a produção de bens e serviços públicos é incompatível com uma lógica de mercado, o Estado avocou para si um elevado e crescente número de tarefas e detinha mesmo o predomínio ou monopólio de algumas actividades empresariais, o que exigiu a realização de avultados investimentos e originou uma extensa e considerável “*máquina*” empresarial estadual.

Essa ingerência directa e dirigista estadual na economia teve consequências bastante negativas na sustentabilidade das finanças públicas, uma vez que os recursos financeiros públicos são limitados e as prestações de facto tendentes à satisfação das necessidades colectivas implicaram uma absorção substancial dos mesmos.

A par da escassez de recursos financeiros existente, o Governo enfrenta ainda outras condicionantes como a imposição e a interpenetração das quatro liberdades europeias, dos princípios de economia de mercado aberto e da livre concorrência no direito pátrio, dada a adesão de Portugal à então denominada Comunidade Económica Europeia no ano de 1986.

Na verdade, todas estas circunstâncias bem como a tomada de consciência das fragilidades, da ineficácia e da excessiva burocracia inerentes ao tradicional modelo de Administração Pública impulsionaram a metamorfose para um novo modelo económico e social de Estado e o acolhimento da teoria da Nova Gestão Pública.

Esta fundamenta-se na privatização, liberalização, empresarialização e desregulamentação da economia, de facto este novo pensamento de actuação pública substancializa a transposição da filosofia, dos princípios fundamentais e das metodologias da gestão privada como a cultura de gestão profissional, com indicadores de desempenho orientada para o planeamento, a transparência, a qualidade de serviços e bens e, sob uma perspectiva do binómio custo-benefício, fomenta a optimização de todos os recursos utilizados e promove uma lógica de responsabilização dos vários

intervenientes quer na actividade administrativa como na financeira, o que exige uma reformulação da Administração Pública e uma constante monitorização da gestão e de responsabilidades.

A Nova Gestão Pública foi o grande estímulo da metamorfose do modelo económico de Estado empresário para o regulador e das modificações que têm vindo a ocorrer tanto no direito administrativo - nas governação, provisão e contratação públicas, como no direito financeiro - no estabelecimento de Orçamento de Estado plurianual, por programas e de um sistema contabilístico público detalhado, completo e abrangente.

E, por influência dessa reconfiguração da vocação e das funções do Estado e da empresarialização da prestação de bens e serviços públicos, no ano de 1992, foi criada e desenvolvida uma via alternativa de provisão de bens e serviços públicos no Reino Unido um programa designado *“Private Finance Initiative”* enquanto estratégia para reduzir o papel do Estado na economia, aumentar a capacidade de financiamento do sector público e apelar à iniciativa privada para prestação de tarefas públicas.

A Europa e Portugal não ficaram alheios à nova tendência internacional de provisão pública de bens e serviços. Para as instituições europeias, esta fórmula inovadora e multifacetada era fundamental para a construção e desenvolvimento do mercado interno e das suas quatro liberdades fundamentais, para a globalização da economia e de captar a iniciativa privada para a execução de tarefas públicas.

No nosso país, apesar da inexistência de um enquadramento jurídico e orçamental próprio, as PPP desenvolveram-se, o que exigiu por parte dos sucessivos Governos a adaptação dos regimes jurídicos consoante a área de actividade.

Dada a sua versatilidade, dinamismo, aplicação pluri-sectorial e incompletude não é possível reconduzir a uma definição única de PPP. No entanto, nas várias noções existentes é possível retirar denominadores comuns a todas como a relação de colaboração entre os universos, público e privado, o instrumento jurídico-privatístico - o contrato para a formalização dos projectos, a longa duração, a significativa e efectiva transferência de riscos e de responsabilidades para os contraentes privados e, a obtenção de ganhos de eficiência, o *value for money* face à contratação pública tradicional.

Até à avaliação da Troika, a partir de Junho de 2011, em sequência ao pedido de assistência financeira de Portugal, a verdade é que as PPP, enquanto modelo de contratualização pública para a provisão de bens e serviços, nunca tinham sido objecto de uma adequada análise e apreciação crítica sobre custos e benefícios e, consequentemente a verificação do seu impacto nas finanças públicas.

O apoio europeu surgiu sob a forma de um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, as PPP foram uma das áreas onde foram impostas medidas, uma das quais foi a exigência de um regime legal específico onde fosse estabelecida uma tramitação procedimental, bem como a criação de um organismo público especializado de suporte técnico e de acompanhamento para esta metodologia de contratualização pública. Assim, surgem o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de Maio e a Unidade Técnica de Acompanhamento dos Projectos - a UTAP.

Atendendo a que a Administração Pública tem como tarefas fundamentais a prossecução do interesse público e do bem-estar social, pelo que responde, através de prestações materiais públicas, directamente ou por terceiros com quem contratualiza, à satisfação das necessidades colectivas, o que implica dispêndio de recursos financeiros públicos. Ou seja, estamos perante a actividade financeira pública e como tal teremos que abordar o documento que a substancializa, o Orçamento de Estado.

O instituto jurídico do Orçamento do Estado pertence ao âmbito do Direito Financeiro Público e como tal deve respeitar o seu quadro legal.

Este é composto por seis níveis,

1. O Direito Constitucional

Enquanto pilar e linha mestra de todos os domínios jurídicos que compõem o ordenamento jurídico interno. É no teor do preceito constitucional que se encontram estabelecidos os princípios a que a lei do Orçamento deve observar, o conteúdo, a estrutura e a organização do diploma legal, os poderes de cada órgão de soberania intervenientes no processo orçamental.

A intersecção dos domínios jurídicos constitucional e financeiro tem ainda uma outra razão, a decisão político-financeira contende com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e, nessa medida o direito constitucional fixa os critérios e os limites da actuação do Estado.

2. Direito da União Europeia

A este ordenamento jurídico é conferido o primado, em especial na matéria orçamental, dada a tendência uniformizadora das políticas e dos sistemas orçamentais em todos os Estados-Membros como meio preferencial para promover a coordenação da disciplina orçamental, a melhoria das políticas económicas e enquanto garantia da estabilidade económica na zona euro.

3. A Lei de Enquadramento Orçamental

Este dispositivo legal pertence ao âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, constitui um normativo legal nominado e é dotado de valor reforçado.

É através do seu conteúdo que são desenvolvidos os princípios da democracia e da legalidade financeira, que se regulamenta todo o processo orçamental, a implementação de uma orçamentação por programas, a simplificação e a redução da fragmentação do processo orçamental, a melhoria do relato financeiro e da informação orçamental e introduz um sistema contabilístico público com uma estrutura tríplice que versa sobre a contabilidade orçamental, financeira e de gestão, ou seja, as suas disposições parametrizam e condicionam a elaboração e a execução do Orçamento do Estado.

4. As obrigações decorrentes de lei ou de contratos

Trata-se de uma imposição constitucional que é direccionada aos dois órgãos de soberania, Governo e Assembleia da República enquanto detentores da competência de elaborar e aprovar o Orçamento do Estado, respectivamente e que consiste na inscrição obrigatória no plano da actividade financeira do Estado de todas as dotações necessárias para o cumprimento dessas despesas obrigatórias

5. A Lei das Grandes Opções

Corresponde a um instituto jurídico onde se consubstanciam as estratégias, as prioridades e as políticas públicas económicas e sociais a prosseguir num horizonte temporal de 5 anos, isto é, as linhas orientadoras e parametrizadoras para a feitura e execução do Orçamento do Estado.

E, corresponde a uma das fases do paradigma orçamental, o planeamento.

6. O Orçamento do Estado

Este corresponde a uma ferramenta basilar e trave-mestra na condução das finanças públicas, na estrita medida em que apresenta no seu conteúdo mínimo, necessário e indisponível toda a actividade financeira do Estado, ou seja, a previsão das receitas e a autorização das despesas públicas para cada exercício orçamental e é através da sua execução que o Estado concretiza a sua *ratio essendi*, a satisfação das necessidades colectivas.

O Orçamento de Estado configura, ainda, um modelo decisório complexo com a participação de vários órgãos intervenientes estatais e não estatais, o que gera alguns desafios como a diversidade de interesses, a multiplicidade de necessidades colectivas a satisfazer e a vinculação aos princípios jusfundamentais como a dignidade da pessoa humana, princípios orçamentais como a plenitude, anualidade e plurianualidade, equidade intergeracional, a economia, eficiência e eficácia, a transparência e as vinculações internas como os encargos financeiros assumidos e as externas principalmente as provindas das instituições da União Europeia.

Dada a assumpção de compromissos financeiros que são diferidos por vários exercícios orçamentais e o presente contexto financeiro e económico do país, as finanças públicas não se podem reconduzir somente à cobrança de receitas e à realização de despesas públicas, pelo que, é preciso responder cabalmente aos desafios e às dificuldades que se colocam hoje e torna-se indispensável a redescoberta das regras sacrossantas das finanças clássicas como a despesa pública mínima e o desenvolvimento e aplicação de novas regras jurídicas, de critérios precisos e de um novo sistema de orçamentação e de informação financeira mais completos e fiáveis.

Este estágio das finanças públicas reclama por parte dos órgãos e serviços do Estado competentes pela alocação e gestão dos dinheiros públicos uma ponderação entre o peso do Estado no processo económico e a dívida pública, a reestruturação nos métodos de contratualização pública e a introdução de indicadores de desempenho que permitam a mensurabilidade entre os objectivos pretendidos e os resultados conseguidos e uma nova política orçamental que deverá assentar em quatro condições, a racionalidade económica, a disciplina, a estabilidade e sustentabilidade das contas públicas e a responsabilização dos gestores das *res publica*.

Estas circunstâncias e a tomada de consciência da escassez dos recursos financeiros públicos disponíveis e das inúmeras necessidades colectivas a satisfazer exigem, sem sombra de dúvida, uma permanente apreciação pormenorizada de custos e de benefícios aquando da realização de qualquer gasto, a comparação entre as várias alternativas disponíveis e adoptar as soluções mais económicas, eficazes, eficientes e úteis aos fins a prosseguir, o controlo dos encargos financeiros assumidos no passado, presente como no futuro, o respeito da premissa de equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, dos direitos fundamentais, dos princípios do Estado de Direito Democrático e da dignidade da pessoa humana das gerações futuras.

Assim, a programação financeira encontra-se intrinsecamente associada à orçamentação e corresponde a um processo dinâmico, flexível que permite o ajustamento da decisão orçamental consoante as circunstâncias económico-financeiras entretanto conhecidas.

Presentemente, os decisores, político e financeiro, não podem ficar indiferentes ao trinómio do processo orçamental, planeamento, programação e orçamentação.

De modo, a alcançar uma decisão orçamental com rigor, eficácia, economia e transparência e passível de responsabilização eram imprescindíveis mudanças nos sistemas de orçamentação e de informação contabilística públicas.

O orçamento de meios e incrementalista, cuja função era assegurar os meios financeiros necessários para o funcionamento dos serviços e órgãos públicos e o controlo da execução orçamental incidia apenas na legalidade e regularidade financeira da despesa transforma-se num orçamento de resultados através do qual se associa determinada dotação orçamental à obtenção de certos efeitos e que permite avaliar, de uma forma concreta, quantificável e computável a economia, eficácia, eficiência e a utilidade, ou seja, a boa gestão da despesa pública.

O novo modelo de orçamentação por programas assenta numa cultura de planificação dinâmica e pragmática, de gestão e de controlo da alocação dos dinheiros públicos e o efectivo desempenho em cada programa orçamental, afirmando-se enquanto fio condutor das políticas públicas e no garante da sustentabilidade das finanças públicas, na exacta medida em que se pode assegurar e medir a eficiência na gestão de serviços públicos, se verifica o estabelecimento de tectos máximos da despesa

pública nas várias incumbências fundamentais do Estado e num ciclo orçamental plurianual.

Todavia, a disciplina e a verdade orçamentais resultam também de um melhor controlo da execução orçamental, pelo que nestes tempos de mudança na gestão pública o sistema de informação contabilística do Estado não poderia ficar imune ao movimento de reformas e de inovações no direito financeiro público.

Foi sob a influência das Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) que surgiu o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de Setembro que institui o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas e também estabelece e regulamenta a coexistência e a conexão das várias dimensões da informação financeira prospectiva, a orçamental, a financeira e a analítica numa contabilidade pública moderna eficiente e agregadora de todas as realidades financeiras e orçamentais existentes nos vários sectores da Administração Pública.

Esta é conceptualmente materializada em vinte e sete normas de contabilidade pública, através das quais são determinados os três subsistemas de contabilidade, a orçamental que diz respeito à aprovação das dotações orçamentais e das suas subsequentes alterações e à escrituração de todas as fases das receitas e despesas públicas, a financeira ou patrimonial.

A escolha entre a contratação pública tradicional e as Parcerias Público-Privadas é um juízo verdadeiramente essencial para as contas públicas, uma vez que a contratualização das mesmas implicam obrigações contratuais de horizonte temporal alargado o que corresponde a despesa pública obrigatória e plurianual, logo deve ser planeada, orçamentada, executada e controlada, segundo os parâmetros constantes nos sistemas de orçamentação por programas e de contabilidade pública.

Sem dúvida alguma, as Parcerias Público-Privadas enquanto traço marcante da desintervenção pública na economia e na reconfiguração do modelo económico e social de Estado, mesmo em tempos de contenção e de racionalização na despesa pública, podem e devem continuar a existir como instrumento de prestação de bens e serviços públicos e de prossecução do interesse público e do bem-estar social.

Bibliografia

ALEXANDRINO, José Melo, A sustentabilidade do Estado Social: direitos fundamentais sociais, democracia e cooperativismo, *in* Estudos em Homenagem a Rui Machete, p. 499 a 509, Coimbra, Almedina, 2015

ALMEIDA, João Amaral e Pedro Fernández Sánchez, Temas da Contratação Pública, 1.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2011

AMARAL, Diogo Freitas do, com a colaboração de Lino Torgal, Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 9.ª reimpressão da edição de 2001, Coimbra, Almedina, 2009

AMARO, António Leitão, O Princípio Constitucional da Sustentabilidade, *in* Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Volume I, p. 405 a 432, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012

ANTÓNIO, Isa Filipa, As Parcerias Público-Privadas no Sector da Saúde, Coimbra, Almedina, 2015

ANTUNES, Luís Filipe Colaço, A Ciência Jurídica Administrativa - noções fundamentais, Coimbra, Almedina, 2012

ARAÚJO, Fernando, Introdução à Economia, 3.ª edição (Reimpressão da edição de Fevereiro/2005), Coimbra, Almedina, 2006

AZEVEDO, Maria Eduarda, As Parcerias Público-Privadas: Instrumento de uma Nova Governação Pública, Coimbra, Almedina, 2009

- As parcerias público-privadas: a evolução do enquadramento jurídico, *in* Novas Fronteiras da Contratação Pública, p. 99 a 141, Colecção de Manuais Académicos IDEFF, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2014

- Temas de Direito da Economia, p. 247 a 313, Coimbra, Almedina, 2015

AZEVEDO, Sérgio de, PPP e o custo de um Estado Fraco, Lisboa, Alêtheia Editores, 2014

D'ALTE, Sofia Tomé, A Nova Configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos, Coimbra, Almedina, 2007

BALEIRAS, Rui Nuno *“Em prol da previsibilidade e da sustentabilidade das finanças públicas: um comentário a ‘Controlo da Execução Orçamental no Estado’*, *in* Working Paper Series, NIPE WP 15/ 2014, disponível em http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30575/1/NIPE_WP_15_2014.pdf

BENTO, Vítor, A desorçamentação das despesas públicas, *in* Revista do Tribunal de Contas, n.º 34, p. 23 a 35, Lisboa, Tribunal de Contas, Julho a Dezembro de 2000

CABRAL, Nazaré da Costa, Programação e Decisão Orçamental - da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica, Coimbra, Almedina, 2008

- As Parcerias Público-Privadas, Cadernos IDEFF, n.º 9, Coimbra, Almedina, 2009

- Algumas notas sobre as alterações que se perspectivam no sistema orçamental português: influências e modelos, *in* Colóquio Internacional - A Moderna Gestão Financeira Pública: uma resposta à crise económica?, p. 71 a 76, Lisboa, Tribunal de Contas, 2009, disponível em http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/coloquio_internacional_160anos.pdf

- O Princípio da Sustentabilidade e sua relevância nas finanças públicas, *in* Conferência Portugal, a União Europeia e os EUA, Novas Perspectivas Económicas num Contexto de Globalização, Colóquios IDEFF, n.º 3, p. 207 a 216, Coimbra, Almedina, 2010

- A "nova" Lei de Enquadramento Orçamental: Reflexões Breves sobre a sua Forma, Conteúdo e Efeitos, *in* Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda, Vol. V, p. 779 a 806, Coimbra, Coimbra Editora, 2012

- A "New Public Governance" e a inovação social: sua relevância no plano da provisão de serviços públicos e o seu significado na emergência de um novo paradigma de políticas públicas, *in* Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida, Studia Iuridica 107, p.255-287, Coimbra, Coimbra Editora, 2012

- Breves notas sobre o enquadramento do Orçamento do Estado, *in* Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier, Vol. II, p. 415-450, Coimbra, Almedina, 2013

- Programação Orçamental, *in* Revista do Tribunal de Contas, n.º 59-60, p. 89 a 100, Lisboa, Tribunal de Contas, Janeiro a Dezembro de 2013

CABRAL, Nazaré da Costa e MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira, Finanças Públicas e Direito Financeiro - Noções fundamentais, Lisboa, AAFDL, 2014

CADILHE, Miguel, Portugal e o novo Pacto de Estabilidade e Crescimento, *in* Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco,

volume III, p. 301 a 423, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Coimbra Editora, 2006

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I e II, 4.ª edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007

CARDOSO, Teodora, Despesas sociais, competitividade e sustentabilidade das finanças públicas, *in* Conferência Crise, Justiça Social e Finanças Públicas, Colóquios IDEFF, n.º 1, p. 209 a 220, Lisboa, Almedina, 2010

CATARINO, João Ricardo, Princípios de Finanças Públicas, Coimbra, Almedina, 2011

- Os novos contextos das finanças públicas. A administração pública financeira em ambiente aberto na emergência de um Sistema Fiscal Mundial: Desafios das Finanças Públicas em Ambiente Aberto, *in* Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 3, n.º 3 – Outono, p. 229 a 245, Coimbra, Almedina, 2010

COMISSÃO PARA A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS, Relatório Intercalar de Maio de 2017, disponível em http://www.gpeari.gov.pt/planeamento/artigos-documentos/artigos-relacionados/Orc_prog_Rel_Intercalar_Com.pdf

CORREIA, Lia Olema F. V. J., O dever da boa gestão e a responsabilidade financeira, *in* Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, volume II, p. 791 a 813, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Coimbra Editora, 2006

DUARTE, Tiago, A lei por detrás do Orçamento - A Questão Constitucional da Lei do Orçamento, Coimbra, Almedina, 2007

ESTORNINHO, Maria João, A Fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da actividade de direito privado na administração pública, 2.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2009

FERREIRA, Paulo Marrecas, Finanças públicas e sustentabilidade: desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes, *in* Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier, Volume II, p. 587 a 607, Coimbra, Almedina, 2013

FERNANDES, Abel L. Costa, A economia das Finanças Públicas, Coimbra, Almedina, 2010

FIGUEIREDO, João, A União Económica e Monetária e a Política Orçamental - A problemática dos défices, *in* Revista do Tribunal de Contas, n.º 43, p. 41 a 71, Lisboa, Tribunal de Contas, Janeiro a Junho de 2005

- Eficiência e Legalidade na Administração Pública, *in* Revista do Tribunal de Contas, n.º 51, p. 49 a 67, Lisboa, Tribunal de Contas, Janeiro a Junho de 2009

FRANCO, António L. de Sousa, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Volume I e II, 4.ª edição – 12.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2008

FREIRE, Paula Vaz, A produção privada de bens públicos, *in* Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, vol. III, p. 579 a 589, Coimbra, Coimbra, Coimbra Editora, 2006

GRUPO DE TRABALHO MINISTERIAL, Livro Branco do Sector Empresarial do Estado, Lisboa, Ministério das Finanças, 1998

JORGE, Susana Margarida, SÁ, Cristiana e ANASTÁCIO, Inês, O Orçamento Cidadão, *in* Revista de Administração Local, Ano 38, n.º 267, p. 321 a 341, Lisboa, António M. Rebordão Montalvo, Jul – Set 2015

LEITÃO, Alexandra, Parcerias Público-Públicas, *in* Novas Fronteiras da Contratação Pública, p. 11 a 39, Coleção de Manuais Académicos IDEFF, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2014

LEITE, Manuela Ferreira, Que país seremos em 2035?, *in* Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade, p. 593 a 597, Coimbra, Almedina, 2015

MARQUES, Ana Cristina Lino, As Finanças Públicas e a Cidadania e a Educação Fiscal, *in* Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 8, número 2 - Verão, p. 49 a 62, IDEFF, Lisboa, Almedina, 2016

MARTINS, Guilherme d'Oliveira, MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira e MARTINS, Maria d'Oliveira, A Lei de Enquadramento Orçamental Anotada e Comentada, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2009

MARTINS, Maria d'Oliveira, O valor reforçado da Lei de Enquadramento Orçamental, *in* Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, volume III, p. 9 a 32, Coimbra, Coimbra Editora, 2006

- Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, 3.ª edição revista e actualizada, Coimbra, Almedina, 2015

MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves, Princípios da Contratação Pública, *in* Revista de Contratos Públicos, n.º 11, p. 25 a 68, Coimbra, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2016

MOREIRA, Vital, Nova gestão pública e direito administrativo, *in* Revista de Legislação e de Jurisprudência, n.ºs 3976 – 3981, p. 173 a 195, Coimbra, Coimbra Editora, 142.º ano, 2012-2013

MORENO, Carlos, O Controlo Externo do TC Relativo às Parcerias Público Privadas, *in* Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2010

- Finanças Públicas - Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 2006

NABAIS, José Casalta, Estabilidade Financeira e o Tratado Orçamental, p. 43 a 68, *in* JURISMAT – revista jurídica, n.º 6, Portimão, Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes, 2015

- Reflexões sobre quem paga a conta do Estado Social, p. 51 a 83, *in* Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano VII especial, Porto, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2010

NUNES, António José Avelãs, Noção e Objeto da Economia Política, 3.ª edição (Revista), Coimbra, Almedina, 2013

NUNES, Pedro, O fenómeno da desorçamentação: breves considerações à nomenclatura, *in* Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, n.º 14, p. 101 a 123, Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2009

PEREIRA, Paulo Trigo, Economia e Finanças Públicas – Da Teoria à Prática, 3.ª edição, Coimbra, Almedina, 2012

PEREIRA, Paulo Trigo, AFONSO, António, ARCANJO, Manuela e SANTOS, José Carlos Gomes, Economia e Finanças Públicas, 5.ª edição revista e actualizada, Lisboa, Escolar Editora, 2016

PINTO, Ana Calado, SANTOS, Paula Gomes dos e MELO, Tiago Joanaz de, Gestão Orçamental & Contabilidade Pública, Cacém, ATF – Edições Técnicas, 2013

PIRES, Rita Calçada, Transparência da dívida pública: O caminho para a qualificação do processo de gestão da dívida e para a responsabilização do poder público (Parte I), *in*

Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 4, Número 3 – Outono, p. 145 a 170, Coimbra, Almedina, 2012

ROCHA, Joaquim Freitas da, A solidez das finanças públicas estaduais e o direito da União Europeia. Em particular, o pacto de estabilidade e crescimento e o procedimento relativo a défices excessivos, *in* Direito da União Europeia e Transnacionalidade, Acção Jean Monnet, p. 145 a 170, coord. de Alessandra Silveira, Lisboa, Quid Juris?, 2010

- A austeridade de um ponto de vista jurídico-constitucional, *in* A austeridade cura? A austeridade mata?, p. 649 a 661, Lisboa, AAFDL, 2013

- Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis. Urgência de um direito financeiro equigeracional, *in* Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, vol. I, p. 619 a 639, Coimbra, Coimbra Editora, 2012 (Stvdia ivridica 102, Ad honorem - 6)

RODRIGUES, Jorge e REIS, Henrique, Gestão Orçamental, 2.ª edição, Lisboa, Escolar Editora, 2015

RODRIGUES, Nuno Cunha, Breves Notas em torno do Estatuto do Gestor Público: *a caminho do New Public Management?*, *in* Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco, volume III, p. 379 a 434, Coimbra, Coimbra Editora, 2006

SANTOS, António Carlos dos, GONÇALVES, Maria Eduarda e MARQUES, Maria Manuel Leitão, Direito Económico, 5.ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra, Almedina, 2010

SANTOS, J. Albano, Finanças públicas, Oeiras, INA Editora, 2010

SARMENTO, Joaquim Miranda, Parcerias Público-Privadas, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013

- Manual das Finanças Públicas e de Contas Nacionais no Sector das Administrações Públicas. O processo europeu e o cálculo do défice e da dívida pública, Coimbra, Almedina, 2016

- A Nova Lei de Enquadramento Orçamental, Cadernos IDEFF, n.º 20, Coimbra, Almedina, 2016

SCAFF, Fernando Facury, Equilíbrio Orçamentário, Sustentabilidade Financeira e Justiça Intergeracional, *in* Boletim de Ciências Económicas em homenagem ao Prof. Doutor

António José Avelãs Nunes, Volume LVII, Tomo III, p. 3179 a 3202, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014

SILVA, Hugo Flores da, Novas Diretivas e tópicos de despesa pública, *in* Revista de Contratos Públicos, n.º 11, p. 69 a 88, Coimbra, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, 2016

SILVA, José Manuel Braz da, Parcerias Público-Privadas, Coimbra, Almedina, 2016

SILVA, Pedro Pereira da, Fundamentos e Modelos nas Parcerias Público-Privadas na Saúde. O estudo dos serviços clínicos, Coimbra, Almedina, 2009

SILVA, Suzana Tavares da, O Princípio da Transparência: da Revolução à Necessidade de Regulação, *in* As Reformas do Sector Público – Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-Crise, p. 149 a 174, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2015

SILVEIRA, Alessandra, União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento composto (ou da estaca em brasa no olho do Ciclope Polifemo), *in* Direito da União Europeia e Transnacionalidade, Acção Jean Monnet p. 9 a 42, coorden. de Alessandra Silveira, Lisboa, Quid Juris?, 2010

SOUSA, Alfredo José de, As parcerias público-privadas e o desenvolvimento - O papel do controlo financeiro externo, *in* Revista do Tribunal de Contas, n.º 36, p. 27 a 45, Lisboa, Tribunal de Contas, Julho a Dezembro de 2001

TAVARES, José F. F., Alguns Aspectos Estruturais das Finanças Públicas na Actualidade, *in* Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha, Vol. II, p. 397 a 410, Coimbra, Almedina, 2010

TEIXEIRA, Manuela Duro, Justiça Intergeracional e Finanças Públicas, *in* Jornadas Fiscais em Homenagem a William Cunningham, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 205, p. 45 a 129, Lisboa, Centro de Estudos Fiscais, Julho 2008

TRIBUNAL DE CONTAS, Relatório n.º 26/2009 - 2.ª Secção, Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias

- Relatório n.º 18/2013 - 2.ª Secção, Encargos do Estado com PPP na Saúde

- Relatório n.º 11/2015 – 2.ª Secção, Auditoria às PPP Ferroviárias disponíveis no site http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_audit.shtm

VICENTE, João, As Parcerias Público-Privadas e as Privatizações no Contexto do Programa de Ajustamento Económico, *in* Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade, p. 137 a 154, Coimbra, Almedina, 2015